

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

César Augusto Braga Souza

**DA PROPORCIONALIDADE PARA A DESPROPORCIONALIDADE: O SENADO
BRASILEIRO NO PROCESSO DE TRANSIÇÃO DA MONARQUIA PARA A
REPÚBLICA**

Recife

2015

César Augusto Braga Souza

DA PROPORCIONALIDADE PARA A DESPROPORCIONALIDADE: O SENADO
BRASILEIRO NO PROCESSO DE TRANSIÇÃO DA MONARQUIA PARA A
REPÚBLICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Robson Pereira Neiva

Recife

2015

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva CRB4-1291

- S729d Souza, César Augusto Braga.
Da proporcionalidade para a desproporcionalidade : o Senado brasileiro no processo de transição da Monarquia para a República / César Augusto Braga Souza. – Recife: O autor, 2015.
72 f. : il. ; 30 cm.
- Orientador: Prof. Dr. Pedro Robson Pereira Neiva.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2015.
Inclui referências.
1. Ciência Política. 2. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. 3. Senadores. 4. República. 5. Poder (Ciências sociais). 6. Elites (Ciências sociais). I. Neiva, Pedro Robson Pereira (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2015-107)

César Augusto Braga Souza

DA PROPORCIONALIDADE PARA A DESPROPORCIONALIDADE: O SENADO
BRASILEIRO NO PROCESSO DE TRANSIÇÃO DA MONARQUIA PARA A
REPÚBLICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Aprovada em 31/07/2015

Profa. Dra. Mariana Batista da Silva
Examinadora Interna

Prof. Dr. Pedro Robson Pereira Neiva
Orientador

Prof. Dr. Sérgio Eduardo Ferraz
Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

Finalizada mais uma etapa do meu processo de construção intelectual, agora é hora de olhar para trás, reconhecer e agradecer a todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para o sonho de me tornar um pesquisador na academia brasileira. Agradeço o apoio financeiro e material do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a todos os meus colegas e professores com quem tive o prazer de dividir uma sala de aula no programa de pós-graduação em Ciência Política nesses dois últimos anos, e, especialmente aos conselhos de temperança das minhas grandes amigas-mestras Virginia Rocha da Silva e Palloma Manuelle Marciano de Freitas.

Sou agradecido imensamente à banca de defesa da Qualificação deste projeto, composta pelos professores Mariana Batista da Silva e Sérgio Eduardo Ferraz. A união das duas linhas de pesquisa, representada pelos seus comentários, permitiu que eu trilhasse um caminho mais estável e mais seguro com meu objeto de estudo. Meu sempre e necessário agradecimento à professora Gabriela da Silva Tarouco, por toda a ajuda e conselhos pertinentes e sensatos nos momentos mais difíceis que passei.

Ao meu orientador, o Professor Doutor Pedro Robson Pereira Neiva, pela extrema paciência, por acreditar em mim desde o início da nossa jornada e por me ajudar a ter mais confiança e sede na busca por novas explicações e interpretações para fenômenos sociais e políticos históricos.

Agradeço, por fim, ao círculo mais íntimo e fundamental de qualquer sociedade: minha família. Sem eles, especialmente minha mãe, meu pai e meu irmão, não teria chegado onde cheguei e nem teria forças para sonhar com os caminhos ainda não percorridos.

“A Constituição compreende todos os hábitos de uma nação, suas afeições, suas recordações, as necessidades de sua imaginação, tanto quanto as leis... Também nada indica um espírito mais superficial e mais falso, ao mesmo tempo, que a pretensão de transplantar a Constituição nova a um povo, não segundo o seu próprio gênero ou sua própria história, mas segundo algumas regras, que se tem decorado do nome de princípios [...]”

Citação do economista Jean Sismondi feita pelo senador Coelho e Campos sobre a incorporação dos elementos institucionais da Constituição dos EUA (DOS DEPUTADOS, 1924, vol. II, p. 568).

“V. Ex. sabe, Sr. Presidente, que quando São Paulo não quer, é porque Deus não quer”. Comentário do deputado Érico Coelho sobre a força política do estado nas decisões tomadas na Assembleia Constituinte de 1890 (DOS DEPUTADOS, 1924, vol. II, p. 1021).

RESUMO

O objetivo do trabalho foi o de mapear os principais interesses por detrás da complexa alteração sofrida pelas instituições políticas brasileiras na mudança do regime imperial para o republicano em 1889, dando maior ênfase ao estudo do Senado brasileiro. Em outras palavras, foi o de identificar quem ganhou e quem perdeu com a alteração da regra de representação dos senadores em cada estado. Sabendo da grande transformação que o Senado sofreu na república, o problema de pesquisa que norteou o presente estudo foi o seguinte: *Por que a elite econômica e política concentrada no sudeste do país permitiu que o poder concentrado em poucas províncias no regime imperial fosse igualmente distribuído na nova configuração do Senado Federal?* Desta indagação, elencamos três frentes distintas, porém complementares, com o intuito de conferir uma orientação para nossa argumentação. A primeira foi responsável por nos apresentar um panorama do plano de fundo histórico do período, assim como das instituições políticas imperiais e das primeiras décadas do regime republicano. Na segunda parte, os debates e discussões presentes nos Anais da Constituinte de 1890 nos permitiram identificar os principais atores à frente do processo de implementação do novo sistema político, bem como do papel fulcral que o Poder Executivo, representado pelo Exército, e a bancada do Estado de São Paulo tiveram no resultado final do sistema republicano e federal escolhido. Por fim, a última parte do presente estudo foi responsável por aplicar a teoria do institucionalismo histórico nos achados obtidos até então. Foi por meio dessa interpretação teórica que pudemos entender a ascendência e a descendência das elites políticas características do período estudado, assim como o de pressupor que a função da Câmara Alta nesse primeiro momento foi o de servir como casa “amortecedora” dos anseios e desejos das principais elites políticas do país. Como agenda de pesquisa, recomendamos uma maior imersão sobre os interesses econômicos dos pais fundadores da república e um estudo mais focado sobre os interesses não observados do porquê as unidades federativas mais ricas permitiram que na nova configuração institucional todos os estados fossem igualados em nível representativo no âmbito do Senado.

Palavras-chave: Senado brasileiro. Desproporcionalidade. Brasil república. Institucionalismo histórico.

ABSTRACT

The aim of the study was to map the major concerns behind the complex change suffered by Brazilian political institutions in the changing of the imperial for the republican regime in 1889, giving greater emphasis to the study of the Brazilian Senate. In other words, it was to identify who won and who lost with the adoption of the new institutional rules. To do so, we based our study on three different fronts, but complementary, to give direction to our argument. Knowing about the great transformation that the Senate suffered in the republic, the research problem that guided this study was: *Why the political and economic elite concentrated in the southeast allowed that the political power concentrated in a few provinces in the imperial regime were equally distributed in the new configuration of the Senate?* From this inquiry, we list three different fronts, but complementary, in order to give guidance to our argument. The first one was responsible to present an overview of the historical background of the period, as well as the imperial political institutions and the first decades of the republican regime. In the second part, the debates and discussions observed in the Constituent Proceedings of 1890 allowed us to identify key players ahead of the implementation process of the new political system, as well as the key role that the Executive branch, represented by the Army, and the representatives of State of São Paulo had in the final result of the republican and federal political system chosen. Finally, the last part of this study was responsible for applying the theory of historical institutionalism in the findings obtained so far. It was through this theoretical interpretation that we understood the rise and the fall of the political elites of the period studied, as well as to assume the function of the Upper House in that first time was to serve as a "damping" house of the desires and wishes of main political elites of the country. As research agenda, we recommended greater immersion on the economic interests of the founding fathers of the republic and a more focused study of the interests not observed why the richest federal units allowed, in the new institutional setting, that all states were equalized at representative level under the Senate.

Key words: Brazilian Senate. Malapportionment. Brazil republic. Historical institutionalism.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O PLANO DE FUNDO HISTÓRICO, INSTITUIÇÕES POLÍTICAS IMPERIAIS E AS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SISTEMA REPUBLICANO	10
3 A CONSTITUINTE DE 1890 E OS IDEAIS DE FEDERAÇÃO	38
4 UMA VISÃO INSTITUCIONALISTA DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME REPUBLICANO E DAS NOVAS REGRAS INSTITUCIONAIS DO SENADO	55
4.1 O MODELO BASE E A APLICAÇÃO NO OBJETO DE ESTUDO	56
4.2 INOVAÇÕES NA TEORIA DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	60
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
6 REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

Estudar um período de grandes transformações institucionais e buscar novas interpretações para a evolução de uma instituição política de um país tem como principal finalidade olhar para a nossa realidade com outros olhos. É empenhar-se em usar o tempo de outrora para compreender o tempo presente. É saber que o fator histórico tem importância para entender a situação política atual de uma nação. Em face desse entendimento, julgamos que seria necessário realizar um panorama dos acontecimentos de um passado não tão distante do nosso, repleto de princípios e de ideias em ebulição. Assim podem ser caracterizados os anos finais do regime monárquico e primeiros anos da república no Brasil, onde grupos políticos poderosos, principalmente ligados à questão da terra, militavam para instituir um sistema político que atendesse aos seus anseios e que dessem maior dinamismo aos seus negócios comerciais.

Tomando como objeto de análise a alteração na regra de representação de senadores por estado, no que diz respeito ao número, e considerando o contexto das mudanças políticas e institucionais ocorridas no país nesse período, a principal consequência foi a profunda modificação da balança de poderes e do jogo de interesses que perdurava por mais de meio século. Sabendo da grande transformação que o Senado sofreu na mudança de regime, a saber, de um sistema que levava em consideração o tamanho da população para um extremamente desproporcional, o problema de pesquisa que norteará o presente estudo será o seguinte: *Por que a elite econômica e política concentrada no sudeste do país permitiu que o poder concentrado em poucas províncias no regime imperial fosse igualmente distribuído na nova configuração do Senado Federal?* Desta indagação, surgem duas hipóteses que serão avaliadas à luz da bibliografia aqui elencada:

H₁: O estado de São Paulo, por ser a unidade federativa mais importante da época, teve papel primordial na escolha do modelo adotado na Carta de 1891;

H₂: O modelo adotado na república brasileira, principalmente quando consideramos as novas regras desproporcionais do Senado, foi resultado de uma mera cópia institucional do modelo Norte Americano.

Dito isto, nosso principal objetivo é o de mapear os principais interesses que estavam por detrás de tal transição. Em outras palavras é saber quem ganhou e quem perdeu com as novas regras institucionais levadas a cabo por uma elite política específica. A metodologia aplicada em todo o estudo foi concentrada em uma pesquisa histórico-descritiva de uma bibliografia que versa sobre o período estudado, assim como a da aplicação das teorias da interpretação econômica dos fatos históricos e do institucionalismo histórico em nosso objeto de estudo.

Para dar melhor fluidez na apresentação da argumentação, o presente estudo será dividido em quatro partes complementares. Na primeira seção, construiremos um panorama geral do pensamento político da época, unidos a uma análise das instituições políticas imperiais, dando ênfase no processo de escolha dos senadores e nas características mais marcantes da câmara legislativa vitalícia, e uma visão mais ampla das primeiras décadas do regime republicano e suas consequências para esta instituição e para o processo decisório do país. Na seguinte, exploraremos mais a fundo as reuniões dos parlamentares recém-eleitos para a ratificação e promulgação da Constituição de 1891. Mapear os principais atores e seus respectivos ideais de sistema federativo será de fundamental importância para nós, já que através da comparação entre as suas preferências iniciais e os decorrentes resultados é que poderemos inferir sobre a capacidade de influência de cada um deles na formação do novo regime.

Na terceira seção, buscamos trazer nosso diferencial e contribuição para os estudos da ciência política brasileira quando aplicamos a teoria do institucionalismo histórico nos achados encontrados até então. Esta corrente teórica foi escolhida e aplicada em nosso objeto de estudo dentre tantas outras pelo fato de que em seu cerne está contido o empenho em estruturar e conferir às variáveis observadas um melhor entendimento da realidade, principalmente em momentos de redefinição de ideais e identidades coletivas. Por fim, o último capítulo faz um resumo geral da argumentação, concentra as considerações finais e propõe uma agenda para futuras pesquisas.

2 O PLANO DE FUNDO HISTÓRICO, INSTITUIÇÕES POLÍTICAS IMPERIAIS E AS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SISTEMA REPUBLICANO

Analisar um período tão longínquo e tão complexo da história brasileira é uma tarefa que requer um grande empenho do pesquisador. Isto é causado principalmente pelos fatores da dificuldade em conseguir relatos históricos que tratem do objeto estudado, assim como delinear uma pesquisa através de fontes confiáveis que buscam uma menor influência possível de ideologias específicas. No nosso caso, estudar o papel do Senado brasileiro no período de transição da monarquia para a república através de uma visão institucionalista exigiu uma série de cuidados com a bibliografia utilizada.

Cientes dessas dificuldades, buscamos fundamentar o presente capítulo em três frentes principais, que incluíram um panorama geral do plano de fundo histórico e do sentimento e pensamento político das últimas décadas do período imperial, uma análise mais demorada das instituições políticas imperiais, dando maior ênfase à Câmara Alta e ao sistema eleitoral em vigor no período, e, por fim, as principais consequências para este ator institucional dentro do novo sistema político adotado com o advento da república em 1889. Nossa intenção aqui é fazer um mapeamento dos interesses e grupos sociais presentes nesse momento de grande importância tanto para a historiografia do país, como para a ciência política brasileira, visto que a posse desse complexo material social poderia fornecer indicações mais claras dos grandes vencedores e perdedores no novo regime político.

Por meio da investigação feita a partir dos autores que se debruçaram sobre o período estudado, percebe-se que algumas questões e causas contribuíram, de forma direta ou indireta, para a determinação e a precipitação da mudança radical de sistema de governo. Figuram-se como principais matérias debatidas dentro da sociedade e dos círculos políticos a abolição da escravidão, a evolução da ideia democrática de caráter positivista, as queixas e descontentamentos da classe militar e os temas econômicos e institucionais. Por serem estes dois últimos assuntos os que assumiram posição de destaque entre os demais, eles serão expostos com maiores detalhes a seguir.

Como mostram muitos historiadores, toda a estrutura econômica do império era advinda das instituições do Brasil colonial. Desde o fim do século XVIII até o início do XIX a

economia brasileira encontrava-se fundamentada nos alicerces que perdurariam até a proclamação da república, caracterizada pela existência do grande latifúndio, a mão de obra escrava, a produção interna para a exportação e a ausência de indústria e de mercado interno (BASBAUM, 1976; HOLLANDA, 1995). O ambiente modernizador e de crescimento econômico chegaria ao país apenas na metade do século XIX, ou no II Reinado, quando ocorreram a expansão da malha telegráfica, a construção de estradas de ferro, a refundação do Banco do Brasil e o aumento das exportações de açúcar no Nordeste e do café no Sudeste do país (LEITE, 1978; BASBAUM, 1976a; VIANNA, 2006; COSTA, 1989).

A predominância desses dois últimos produtos agrícolas na balança comercial fez surgir, em momentos distintos, uma elite política ligada à terra, que se refletiu não só na ocupação de altos cargos no governo central, mas também na representação na Câmara Alta brasileira, onde cerca de 32% dos senadores tinham alguma ligação declarada com a terra (LEITE, 1978, p. 45).

Basbaum (1976a) acredita que as duas elites dominantes no país, a dos senhores de engenho e a dos fazendeiros de café, não apoiavam o regime monárquico apenas como mantenedor da unidade e da identidade nacional. Na verdade, haveria a defesa de duas frentes complementares, sendo a primeira, de cunho político, capitaneada pelos latifundiários das províncias do Norte e, a segunda, de feição econômica, conduzida pela classe ascendente dos cultivadores de café do Sudeste. Esta última almejava maior liberdade econômica e domínio político, o que levou à defesa mais à frente de um sistema político que possibilitasse atingir seus anseios.

E são exatamente nos últimos cinquenta anos de regime imperial que podemos observar dois polos econômicos distintos no país. As lavouras tradicionais de cana de açúcar, centralizadas principalmente na zona da mata nordestina, estavam em franca decadência desde a década de 1820. A solução do governo central para conter o declínio desse produto e conferir uma sobrevida do mesmo no mercado exterior foi a criação, a partir de 1875, de entidades que centralizavam toda a produção açucareira de uma dada região geográfica. Os Engenhos Centrais, como ficaram conhecidos os empreendimentos, consistiam em fábricas construídas com capital estatal, que, aos poucos, permitiram o reerguimento parcial da classe dos senhores de engenho. Como mostra a historiografia brasileira, a principal consequência dessa lacuna econômica e política foi acompanhada da diminuição da força política desta classe, que não mais conseguiu recuperar a força política de outrora.

Já em franca ascendência desde o início do século, porém sendo apenas em 1830 que passaria a produzir em larga escala comercial, a região cafeeira do Sudeste do país transformou as localidades em seu entorno num centro de prosperidade e de sustentáculo de todo o sistema político monárquico¹ (HOLLANDA, 1995, p. 86-90). O poder de influência conseguido pelos barões do café era amplo o suficiente para ser sentido em vários aspectos da vida nacional. Em primeiro lugar, essa força advinda do café, a da grande lavoura, permitiu eleger representantes em todas as instâncias representativas do sistema imperial, sobretudo nas do Poder Legislativo. Portanto, é natural inferir que as casas legislativas se tornassem as principais defensoras dos interesses dessa classe específica, principalmente no Senado, onde seus membros eram escolhidos por um processo extremamente excludente e elitizado.

Outra dimensão que deve ser levada em consideração é a relação com o sistema fiscal do país. Esta classe política esteve diretamente relacionada com as orientações alfandegárias criadas durante todo o regime imperial, a exemplo da imposição de taxas de importação para mercadorias vindas de outros países, como a Tarifa Alves Branco de 1844², e a criação de regras favoráveis ao desenvolvimento de ramos específicos da indústria nacional, como a Tarifa Belisário de Souza de 1887³.

Ainda é mister observar que o fortalecimento da ordem pública interna, tornado realidade já na metade do século XIX, e a extinção do tráfico de escravos em 1888 favoreceram a emergência da classe industrialista, nascida da anterior. Amparada pelo melhoramento dos meios de transporte, como a malha ferroviária, e pelas mesmas campanhas e tarifas alfandegárias permissivas, esse segmento social passou a contar com a proteção formal do governo central imperial, que instituiu como ponto fundamental a defesa dos interesses da classe rural e da produção agrícola e extrativa. A principal característica deste “pacto” foi que, por mais que essa classe política específica não representasse uma maioria, visto que o país ainda era substancialmente agrícola, sua força política formava um núcleo coeso e homogêneo, que exercia e impunha seus interesses e perspectivas aos governantes (*Ibidem*, p. 41).

A segunda fonte notável de descontentamento da população e dos seus representantes concentrou-se nas instituições políticas, principalmente nas últimas décadas do regime

¹ Holanda (1995, p. 119) mostra que de 1880 a 1889, o café correspondia 61,5% dos valores das exportações realizadas no país.

² Tarifa que buscava introduzir no país uma nova fase de industrialização através da instauração de medidas protecionistas, como a tributação de 30% nas mercadorias importadas.

³ Tarifa que visava favorecer certos produtos agropecuários com o objetivo de incentivar a produção nacional.

imperial (SOUZA, 1979; CELSO, 1998; VIANNA, 2006; BACKES, 2009). Esse sentimento de revolta e repulsa advinha de uma ideia difundida de que o sistema político vigente era altamente personalista, centrado principalmente na figura do imperador, e que beneficiava mais a classe política do que a população em geral⁴. Outro fator que merece destaque é que o regime parlamentarista adotado no país também não trazia confiança institucional, já que as trocas de gabinetes parlamentares realizadas pelo Poder Moderador eram resumidas e entendidas apenas como uma mudança de coloração partidária, ou até mesmo por simples convenção do imperador, sem real mudança nas políticas executadas.

Por fim, a própria existência dos partidos políticos regulares do império era colocada em xeque pela elite intelectual da época. Souza (1979) mostra que a baixa legitimidade dessas organizações políticas perante a sociedade era um reflexo natural da ausência de um conteúdo programático bem definido, que resultava na falta de identidade com as bandeiras defendidas e com a ideologia partidária adotada por estas agremiações partidárias.

A grande inspiração de ideias na defesa de um sistema de governo federativo e/ou descentralizado advinha de países como Itália, França, Espanha e, principalmente, Estados Unidos. O diferencial desses países era a grande liberdade concedida às suas unidades federativas ou administrativas, frente ao sistema fortemente centralizado em vigor no Brasil. A fundação, em 1776, de um governo republicano nos EUA mostrou aos movimentos brasileiros republicanos e radicais da época uma superioridade de suas instituições políticas e incitou seu famoso manifesto de 1870, que indicava a tomada do modelo republicano e federativo como orientação. Para muitos políticos da época, o fato de o Brasil ser a única monarquia existente no continente americano trazia uma forte justificção para superar este regime político (VIANNA, 2006, p. 78).

Através de trabalhos que relataram o dia-a-dia das instituições imperiais, observou-se que a instabilidade política, decorrente das numerosas destituições de gabinete de governo, foi a característica mais marcante dos últimos anos do império brasileiro. Questões como a permanência do elemento servil na sociedade, e consequentemente do movimento abolicionista, e do crescimento cada vez mais manifesto da força militar foram objetos de discussão em ambas as câmaras do Congresso Nacional. Tendo em vista o panorama político que se desenvolveu neste período, é possível argumentar que a queda do regime monárquico

⁴ Souza (1979, p. 33) se refere a eleições ocorridas nesse período como sendo “a bico de pena”, ou seja, “processos sem formalidade e com resultados arranjados, realizados apenas com o intuito de manter as aparências de um sistema político democrático pleno”.

brasileiro e a posterior proclamação da república foi o resultado de uma conjunção de fatores e de movimentos políticos já existentes no âmbito social e político⁵. O fraco resultado das primeiras eleições diretas para os cargos eletivos em 1881, a descrença cada vez maior nas instituições monárquicas e a abolição total da escravidão em 1888 são alguns eventos que mostram a intrincada situação de certos grupos políticos neste período.

Essa efervescência cultural e ideológica, do ponto de vista do pensamento político, e a consciência da situação institucional instável do país também são observadas em Backes (2009). Ela nos mostra que os anos precedentes à mudança do regime seriam marcados pela extensa troca de ideias, pelas escolas de pensamento evolucionista e positivista. E é no manifesto partidário republicano de 1870, que serviu de base sustentadora para o movimento homônimo composto de indivíduos da classe média de profissões liberais, que podemos encontrar os principais valores defendidos pelo grupo, assim como uma síntese do radicalismo liberal e republicano de grande influência da escola cientificista (HOLLANDA, 1995, p. 323). Neste documento de extrema importância para o entendimento do pensamento político na época afirmava-se que a causa dos males que assolavam o país era o próprio sistema monárquico, que impôs a Carta Magna de 1824 e instituiu um Poder chave regulador de todo o sistema político.

Esse Poder agia na livre nomeação e demissão dos ministros do Estado, na dissolução da Câmara dos Deputados e tinha a palavra final na seleção do Senado vitalício. Este último, afirma o manifesto republicano, constituiria uma grande violação da soberania nacional, visto que esta instituição congregava para si elementos de baixa responsabilidade perante a população, somados à existência das prerrogativas vitalícias (AMERICO BRASILIENSE, 1878, p. 84). Ainda considerando o referido manifesto, seus argumentos também estavam centrados no fim da escravidão, pela proclamação de um Estado laico, na defesa de uma maior mobilidade social, na descentralização política e no fim do latifúndio monocultor (BACKES, 2009; p. 17).

Com o intuito de buscar uma nova interpretação para esse movimento reformista tão importante para a história do país, Alonso (2000) nos apresenta evidências que comprovam que essa geração de 1870 não era um mero importador ou imitador de ideias provenientes do

⁵ Costa (1989, p. 38) argumenta que a república foi fruto da propaganda dos republicanos históricos, com suas principais demandas resumidas no Manifesto de 1870; dos próprios políticos desencantados com os rumos que tomava a monarquia nas últimas décadas, principalmente quanto à questão econômica; e, principalmente, da conspiração político-militar responsável pela deposição do velho regime.

continente europeu. Na verdade, suas expressões e ideais teóricos exprimiam a realidade da exclusão política de certos grupos sociais das instâncias de poder e um desejo incontestável de modificação do *status quo* das instituições imperiais. Essa nova interpretação, que foge da explicação centrada apenas na história das ideias, teria como foco de análise os movimentos intelectuais da época, nos processos da cisão da elite política e da modernização e industrialização do país, sofridas na metade do século XIX em diante.

De acordo com a autora, os vários grupos que compunham esse movimento compartilhavam a mesma situação e consciência de serem marginalizados por um sistema político altamente centralizador e restritivo, que trazia como consequência direta uma baixa mobilidade social, empregatícia e econômica (*Ibidem*, p. 43). A partir dessa conjuntura, o movimento de 1870 e seu manifesto, na verdade, representariam uma organização contestadora do sistema político imperial, que buscava proporcionar uma reforma completa das instituições monárquicas e conferir maior dinamismo aos setores colocados à margem da sociedade pelo governo central.

A década de 1870 também iria vivenciar outro acontecimento histórico de vital relevância para o nosso estudo e para o ocaso da monarquia: o término da guerra do Paraguai. Costa (1989) mostra que o fim do conflito entre as nações sul-americanas contribuiu para trazer ao Exército brasileiro um sentimento de coesão interna, que representaria, mais adiante, o ponto de maior resistência e de crítica ao regime imperial. Essa situação foi conseguida após maciços investimentos do governo central na transformação de uma organização aristocrática e não educada em meados de 1822, em uma força educada e dotada de forte sentido de solidariedade institucional já no fim do século (HOLLANDA, 1995, p. 235).

Com a formação de uma força militar mais capaz, especializada e profissional, foi inerente e instintivo o envolvimento político dessa classe nos assuntos políticos nacionais. Os fatos já bastante estudados de que a própria classe militar não era bem aceita nos círculos íntimos do poder no II Reinado (LEITE, 1978; CARONE, 1976), e que suas ações sempre eram vistas pela população civil com profundas suspeitas podem ter consubstanciado para a necessidade de sobrepujar a monarquia. Segundo Vianna (2006), parte desse comportamento seria procedente da característica da “identidade dupla” existente entre os militares: enquanto eram sujeitos ativos e precisavam discutir política, eles se comportavam como cidadãos-modelo, exemplares; porém, caso sofressem alguma mácula à sua pessoa ou à instituição que

representavam, logo passavam a se comportar como militares, buscando alguma situação de privilégio sobre os demais (*Ibidem*, p. 130-131)⁶.

Os atritos que ocorreram entre a classe política dominante e os militares entre 1883 até 1889 mostram uma elite política nacional, incluindo a figura do imperador, na defesa de um extremo civilismo e do não apreço pelas Forças Armadas. Gradativamente, o sentimento de revolta e de injúria sentida pela classe armada, notadamente o Exército, iria nutrir a necessidade da derrubada do regime por outro que abrisse as expectativas e perspectivas para reformas que eram entendidas como imprescindíveis para o desenvolvimento do país.

Todo o sistema imperial brasileiro tinha como documento político fundamental a Constituição outorgada de 1824, que instituiu o sistema unitário, parlamentarista e bicameral. Nesta configuração institucional, que combinava elementos do constitucionalismo inglês com o arranjo administrativo centralizado inspirado de Portugal, a Câmara dos Deputados tinha como função primordial formar o gabinete ministerial que atuaria como o Poder Executivo. Caso esse gabinete perdesse o apoio da maioria dos deputados, caberia ao imperador dissolvê-lo, convocar novas eleições e reorganizá-lo de acordo com a nova perspectiva de ideias encontradas na Câmara Baixa. Segundo Vianna (2006), esse sistema constitucional adotado no país possuía a vantagem de separar o Executivo e o Legislativo de uma possível sobreposição ou usurpação de Poderes Constituintes e a de assegurar que a harmonia desse sistema seria conseguida pela existência de um quarto Poder-chave, o Moderador, representado pelo monarca, que regularia e garantiria o bom funcionamento do sistema político.

Também é fruto desse arranjo institucional a criação de uma instituição ímpar dentro do sistema. A Câmara Alta foi instituída juntamente com a sua correlata por meio das Cartas Imperiais de 19 de abril de 1826, que determinaram seu caráter vitalício e a grande influência sofrida pelo Poder Moderador, inclusive no que diz respeito ao processo de seleção dos seus ocupantes. De acordo com a Carta Magna de 1824 e ao contrário do exigido para a Câmara dos Deputados, o postulante ao cargo de senador deveria possuir, no mínimo, 40 anos de idade, além da comprovação necessária de renda anual por bens de indústria, comércio ou emprego (CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DO BRASIL, 1824). Essas duas exigências faziam com que “naturalmente” os representantes da Câmara Alta fossem, em geral,

⁶ Essa mesma característica também poderia ser observada, já em plena consolidação do regime republicano, na decisão unilateral do primeiro presidente da república, Marechal Deodoro da Fonseca, na dissolução do Congresso Nacional em 3 de novembro de 1891.

proprietários rurais, ligados à elite econômica da terra (LEITE, 1978, p. 45). A Constituição ainda previa que, caso um parlamentar fosse escolhido para assumir os cargos de ministro ou de conselheiro de Estado, apenas os que possuíam uma cadeira na Câmara Alta permaneciam com elas, mostrando a força e a importância que os seus membros exerciam sobre o sistema político imperial e da proximidade que tinham acesso à figura do imperador (TAUNAY, 1978).

Uma breve análise sobre o Conselho de Estado mostra claramente sua forte relação com a câmara vitalícia e seus titulares⁷. Sua principal função era a de auxiliar e aconselhar o imperador nas mais diversas matérias de alta relevância para o império. Mesmo com os altos e baixos experimentados durante toda a sua existência, que são resumidos em dois períodos distintos, de 1824 a 1834 e de 1842 a 1889, o Conselho de Estado constituiu-se como parte integrante e fundamental da organização política monárquica, já que as suas deliberações iriam impactar profundamente nas decisões tomadas no país, entre as quais, a da emissão do parecer sobre o nome escolhido para ocupar a cadeira em vacância no Senado após a morte de um senador.

Este Conselho ainda assumiria maior importância já no Segundo Reinado, onde seus membros, assim como no período anterior, exerceriam tal tarefa vitaliciamente, ao modo do Senado imperial. Por ser considerada a instituição mais próxima ao Poder Moderador, e conseqüentemente, ao próprio imperador, seus membros poderiam ser considerados os sujeitos mais influentes do sistema político. Dos 72 nomes que foram empossados como Conselheiro de Estado na última fase da instituição, vemos que 55 deles, ou cerca de 76% do total, exerceram exclusivamente a função de senador (LYRA, 1979, p. 144-152).

O sistema eleitoral adotado no período analisado também merece destaque em nosso breve relato das instituições políticas imperiais, visto que é através dele que podemos entender como se realizava a eleição dos senadores. Quando levamos em consideração o processo de escolha para os cargos eletivos, Souza (1979) considera dois momentos de grande importância para a compreensão e identificação dos grupos políticos que ganharam e perderam com as mudanças perpetradas naquele momento e nos que culminaram na transformação institucional que tomou forma em 1889. A primeira é a reforma eleitoral conhecida pela “lei dos círculos” de 1855 e, a segunda, que culminou na adoção da eleição direta, já na última década do regime imperial.

⁷ Para um estudo mais profundo e detalhado sobre esta instituição imperial, ver Lyra (1979, p. 69-152).

A Lei dos Círculos, resultado de um projeto de reforma eleitoral, buscava estabelecer inicialmente a eleição de um senador e dois deputados por círculo ou distrito eleitoral, além de prever a eleição de suplentes e algumas incompatibilidades para os cargos eletivos. Para o deputado defensor do projeto, o estabelecimento de distritos eleitorais menores diminuiria a influência do governo e as fraudes nas eleições, já que aumentaria a *accountability* entre o eleitor e o eleito e impediria que as maiorias locais fossem esmagadas e anuladas pelas maiorias provinciais.

Após a tramitação nas casas legislativas, que resultou em pareceres das comissões totalmente contrários à aprovação em ambas às casas⁸, a lei foi aprovada com várias alterações. Nesta nova versão, os distritos, ou círculos eleitorais, elegeriam apenas um deputado, mantendo o sistema anterior de eleição de senadores por província. Souza (*Ibidem*, p. 80) afirma que, por mais que esta lei tenha durado pouco tempo, ela trouxe como consequência funesta o maior enfraquecimento dos partidos políticos, que reunidos em comitês locais, dividiu-os ainda mais em pequenos grupos com interesses diversos, sem nexo e nem ligação programática.

Essa regra eleitoral de distritos uninominais elegeu representantes para apenas uma legislatura, a de 1856, sendo substituída pouco tempo depois, em 1860, pelos círculos eleitorais de três deputados. Esta lei revogatória das regras anteriores obteve maior apoio dentro das comissões responsáveis por analisar o projeto de lei, tendo a seu favor a ideia de que o sistema uninominal “modificava o espírito público e era contrário às conveniências sociais” (*Ibidem*, p. 93). Na visão dos deputados da época, a manutenção das ideias capitais do projeto aprovado em 1855 com o alargamento do círculo eleitoral não reestabelecia o desacreditado sistema eleitoral antigo, mas extinguiu o comportamento da luta intrapartidária observado nas eleições gerais anteriores.

A segunda reforma importante considerada pelo referido autor acabou com a escolha dos representantes por meio de eleições em dois níveis. O primeiro nível, conhecido como eleição primária, tinha como principal incumbência a qualificação dos votantes, ou seja, prover uma lista com os eleitores que contavam com a prerrogativa de votar nos “eleitores

⁸ Souza (1979, p. 73-77) mostra que os argumentos das comissões da Câmara dos Deputados e do Senado contra o projeto inicial se basearam na inconstitucionalidade, assim como nos “inconvenientes” que tal medida poderia causar para o sistema político do país. Inferia-se que a Lei dos Círculos, por conter em sua essência princípios localistas, terminaria por eleger indivíduos de grande influência local em detrimento de pessoas notáveis e amplamente conhecidas em toda a província.

especiais”. Esse sistema de seleção dos votantes foi modificado diversas vezes durante o período imperial, sendo as suas primeiras instruções encontradas no decreto-lei de 26 de março de 1824.

De acordo com esta resolução, competia às Câmaras Municipais (ou paroquiais) escolher o dia para as eleições em primeiro nível, cujo resultado era feito público pelo presidente da Câmara da cabeça do distrito eleitoral. Para Souza (1979), esse sistema eleitoral conferia um amplo arbítrio às mesas das eleições paroquiais, visto que elas possuíam a faculdade de reconhecer e aceitar os votos dos eleitores inscritos em cada circunscrição eleitoral, graças a exigências vagas e indeterminadas propositalmente pensadas para tal fim.

Já o segundo nível do complexo sistema eleitoral monárquico conferia aos eleitores selecionados na fase anterior o poder de, enfim, escolher os parlamentares que ocupariam as cadeiras no Poder Legislativo imperial. Em outras palavras, o eleitor secundário assumiria o papel de delegado para, mais tarde, delegar poderes para os verdadeiros representantes da população, como os deputados e os senadores.

A mudança para eleições diretas só aconteceria muito tempo depois, por meio do decreto-lei nº 3029 de 9 de janeiro de 1881. Souza (*Ibidem*, p. 105-106) afirma que o assunto foi sendo levantado paulatinamente no recinto do Congresso Nacional, sofrendo muitos reveses em seu processo de aceitação⁹. A referida lei manteve, na prática, as mesmas regras anteriores para a eleição dos senadores, como a exigência de renda mínima e 40 anos de idade, além da manutenção do Poder Moderador como a peça-chave na escolha do nome advindo da lista tríplice. Foi também a partir dessa lei que o nível de participação eleitoral entrou em declínio exponencial, de aproximadamente 10% para algo em torno de 1% da população total, já que ser alfabetizado passou a ser condição necessária para exercer o papel de cidadão-eleitor.

Em relação ao processo que levaria um indivíduo a ocupar uma cadeira no Senado, depois de realizadas as eleições provinciais, que excluía quase que a totalidade dos eleitores do país, o vencedor era escolhido pessoalmente pelo imperador dentre uma lista com os três postulantes mais votados para o cargo eletivo (CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DO

⁹ Interessante é observar a posição do próprio autor, que não acreditava na eleição direta e no sufrágio universal. Para ele, que escreveu sua obra poucas décadas depois da proclamação da república, o voto universal só traria perigos e momentos de comoção social e que, o direito ao voto não deveria ser conferido à todos os cidadãos, mas ser conquistado pelos mais aptos dentro da sociedade.

BRASIL, 1824). Essa escolha acarretava, muitas vezes, num “mal-estar” político, principalmente quando o imperador desarmava todos os acordos políticos prévios e inutilizava os esforços das campanhas eleitorais realizadas nas províncias (TAUNAY, 1978, p. 54).

O nome selecionado ainda deveria passar por uma sabatina em uma das comissões designadas para tal fim no Senado com o propósito de verificar possíveis fraudes eleitorais. Taunay (1978, p. 142-145) observou que as poucas anulações de resultado feitas pela casa legislativa durante o regime imperial eram decorrentes de erros no processo de escolha e da eleição dos senadores, ou, mais surpreendentemente, refletiam o momento político em que passava o país, que até a década de 1850 sofria com o estabelecimento de uma ordem política interna.

Por exemplo, em 1846, foram escolhidos pelo imperador Pedro II para preencher as duas vagas senatoriais da província de Pernambuco Antonio Pinto Chichorro da Gama e Ernesto Ferreira França. Por serem nomes ligados à Revolução Praieira¹⁰, o Senado, de imediato, por meio de seus membros, resolveu anular o resultado e contrariar a escolha feita pela coroa. Um ano mais tarde, em 1847, realizaram-se novas eleições e, novamente, foram escolhidos pelas cartas imperiais os mesmos indivíduos, porém, pela segunda vez, o Senado anulou o referido pleito. Passada a guerra que se travou na província e reestabelecida a ordem política, realizaram-se pela terceira vez eleições e foram escolhidos e nomeados, desta vez, o Conde da Boa Vista e o Barão de Pirapama (TAUNAY, 1978, p. 142-144). É bastante provável que as questões de cunho político fossem sendo deixadas de lado com a consolidação do sistema institucional. A comprovação é apresentada por Leite (1978, p. 73) que nos mostra que nos últimos anos de sistema monárquico, apenas três senadores escolhidos pelo imperador tiveram sua seleção invalidada; cabe lembrar, porém, que as anulações foram feitas por questões comprovadas de fraudes eleitorais.

Vale notar ainda que muitos dos nomes não selecionados em um primeiro momento eram comumente agraciados, alguns anos mais tarde, com a escolha do imperador para representar alguma província por meio das listas tríplexes (LYRA, 1979, p. 38). Portanto, podemos deduzir que, ao contrário da formação do gabinete ministerial da Câmara dos Deputados, a escolha para os ocupantes do Senado até 1889 não era vinculada às questões partidárias, mas sim ao reconhecimento de uma vida pregressa e na estratégia de cooptar de

¹⁰ Movimento político de cunho liberal e federalista ocorrido na província de Pernambuco entre os anos de 1848 e 1850.

alguma forma grupos políticos específicos da sociedade por meio da distribuição de títulos nobiliárquicos (NEIVA E IZUMI, 2014, p. 16).

Uma casa legislativa que não podia ser dissolvida, composta de membros eleitos por meio da interferência de outro Poder Constitucional e possuidores de um mandato vitalício eram alguns dos fatores que tornavam a Câmara Alta brasileira imperial uma instituição política fracamente *accountable* aos eleitores do país. Dessa configuração institucional, surgem aspectos ainda mais interessantes a serem mencionados. Leite (1978), estudando o comportamento partidário das agremiações políticas, afirma que era apenas na Câmara Alta que a oposição tinha voz dentro do sistema político bipartidário monárquico, uma vez que novas eleições só ocorriam quando um senador morria ou se afastava do cargo. Investigando também as condições socioeconômicas dos seus membros nos anos finais do império, a autora constata que a elite representada na referida casa era ligada aos interesses da grande aristocracia rural cafeeira que se desenvolvia em passos largos na região sudeste do país.

De acordo com as biografias disponibilizadas pelo *site* do Senado federal, praticamente todos os ocupantes desse cargo máximo eram advogados ou exerciam a magistratura como profissão e tinham como principais atividades declaradas a agropecuária, principalmente na qualidade de proprietários rurais. Considerando a última década do sistema imperial, a casa foi presidida por cinco senadores¹¹. A análise da biografia dos presidentes também mostra uma carreira política bastante extensa nos diversos níveis da administração imperial, que se estendia desde exercer mandatos de deputado provincial até ministro de Estado. Essa observação corrobora os achados de Leite (1978, p. 44) quando afirma que, por ser o Senado a instituição de maior prestígio no império, o cargo de senador representava o último degrau na ascendência da carreira e necessitava de membros de certa maturidade e experiência política.

Somado a estes fatos apresentados, uma das características mais peculiares e interessantes desta instituição era o cálculo usado para a distribuição de cadeiras. Por se tratar de um sistema político em que o número de senadores dependia da quantidade de deputados eleitos para a Câmara Baixa, é entendido que a representação senatorial seguia o modelo representativo proporcional populacional¹². Na última legislatura antes da deflagração da

¹¹ De 1881 a 1889 foram eles: Barão de Cotegipe, Conde de Baependi, Visconde de Sinimbu, Visconde do Serro Frio e Paulino José Soares de Souza II.

¹² De acordo com Taunay (1978, p. 55), de 1826 a 1889 passaram pela Câmara Alta imperial 235 senadores, sendo distribuídos da seguinte maneira, de acordo com as províncias que representavam: MG 45, BA 28, RJ 25, PE 23, CE 19, SP 16, MA 13, RS 11, PB 7, PA 6, RN 6, SE 6, AL 6, MT 5, ES 4, GO 4, SC 4, PI 3, PR 2, AM 2,

república, que compreende de 1886 a 1889, percebe-se a grande diferença em que as províncias eram representadas na Câmara Alta. Para melhor efeito de comparação, a seguir está disposta uma figura territorial aproximada do império do Brasil assim como a tabela com o número de senadores por província:

Tabela 1. NÚMERO DE SENADORES POR PROVÍNCIA (1886-1889)



PROVÍNCIA	Nº
AL	2
AM	1
BA	7
CE	4
ES	1
GO	1
MA	3
MG	10
MT	1
PA	3
PB	2
PE	6
PI	1
PR	1
RJ	6
RN	1
RS	3
SC	1
SE	2
SP	4
TOTAL	60

FONTE: LEITE (1978)

Instituindo o número de senadores através da densidade demográfica, as províncias eram representadas em bancadas extremamente díspares nas votações: enquanto que Minas Gerais contava com dez e a Bahia com sete senadores, o Rio Grande do Norte, Goiás e o Amazonas dispunham de apenas um (LEITE, 1978, p. 48). A principal consequência disso era

CIS 1. Desses, 154 indivíduos foram os diretamente selecionados por D. Pedro II para ocupar uma cadeira no Senado durante os seus quase cinquenta anos de reinado à frente do Poder Moderador (p. 60).

que quatro províncias juntas (MG, BA, RJ e PE) tinham, em tese, o número de cadeiras suficientes para barrar qualquer legislação.

Esse critério para a distribuição das bancadas não era visto com naturalidade por muitos senadores da época, a exemplo do Visconde de Taunay. Para ele, o critério da densidade demográfica não correspondia à importância das regiões do país, notadamente as províncias do Rio de Janeiro e de São Paulo, que representavam, respectivamente, o centro político do regime imperial e o maior escoadouro do principal produto agrícola do Brasil: o café (TAUNAY, 1978, p. 58).

Como observado, o sistema político brasileiro, sistematizado pela Constituição outorgada de 1824, conferiu grandes poderes e prerrogativas ao imperador, e, principalmente, ao Senado. Para Leite (1978, p. 13), a Câmara Alta era a câmara legislativa mais importante do sistema monárquico, já que a grande maioria dos seus membros já havia passado por cargos de grande relevância na administração estadual ou central, como presidentes de província ou ministros do império. Sujeitos a regras eleitorais altamente restritivas, seus membros eram escolhidos para exercer suas funções parlamentares vitaliciamente, representavam muitas vezes províncias em que não haviam nascido, e em sua maioria era composto de uma elite política e cultural do país ligada à questão da terra. Sendo diretamente influenciada pelo Poder Moderador, já que cabia a ele a escolha dos senadores em listas tríplexes, esta instituição foi vista pelas obras da historiografia brasileira como uma grande força de resistência conservadora, mero braço político e referendador dos desejos da Coroa brasileira e alheia à realidade do movimento republicano e de tendências progressistas no país (LEITE, 1978, p. 17).

Esta visão arraigada na sociedade pode ser observada em um relato do ex-deputado pela província de Minas Gerais, Afonso Celso. A 15 de novembro de 1889 encontrava-se a Câmara dos Deputados em sessões preparatórias para a instalação de uma nova legislatura quando foram, afirma o autor, surpreendidos com a notícia da mudança do sistema político. Indagando o Senado para assumir uma posição sobre os fatos que estavam ocorrendo no país, os deputados receberam uma réplica do presidente da casa senatorial alegando que o debate não estava dentro das suas prerrogativas constitucionais (CELSON, 1998, p. 142-143). Desse modo, o autor mostra que o clima de tensão que tomou a Câmara dos Deputados na manhã do dia 15 de novembro não assumiu a mesma importância na casa vitalícia, que no dia fatídico

era composta por 22 senadores, incluindo dois ex-presidentes de Conselho, treze ex-ministros e cinco conselheiros de estado (*Ibidem*, p. 143).

Sem o respaldo dos três alicerces que sustentaram o sistema imperial durante décadas, a saber, a mão de obra escrava, o apoio da Igreja Católica e o suporte militar, a república foi proclamada em 15 de novembro de 1889 por meio de um governo provisório, tendo o Marechal Deodoro da Fonseca como representante. Em seus primeiros decretos como Chefe de Estado, Deodoro dissolve as duas câmaras legislativas, desempossa os governos e presidentes provinciais, o Conselho de Estado, excetuando-se os membros da área administrativa e do braço Judiciário (BASBAUM, 1976b, p. 18). Em dezembro do mesmo ano são convocadas as eleições para ocorrer em setembro e a posse dos novos eleitos seria realizada em 15 de novembro de 1890.

A Assembleia Constituinte eleita para a elaboração da nova Carta Magna brasileira era composta de representantes das diversas correntes ideológicas e econômicas presentes no país. Basbaum (*Ibidem*, p. 20) nos mostra que a maioria dos “pais fundadores” da república era detentora de um título de bacharel em direito, que na época exprimia um *status* de pertencimento da classe latifundiária, era composta por membros das forças armadas e muitos advinham das legislaturas monárquicas anteriores¹³. A existência dessas velhas figuras políticas no novo cenário nacional apenas viria a confirmar a ausência de incompatibilidades profundas entre esses indivíduos, e, conseqüentemente, com o sistema anterior, e a nova ordem que estava sendo criada (COSTA, 1989, p. 50).

Essa composição multifacetada de atores políticos, com seus respectivos conjuntos de interesses, também foi refletida nos debates para a formação do novo regime. Como mostra Carvalho (1990), as várias vertentes do pensamento político europeu, que carregavam modelos de sistemas republicanos drasticamente distintos e excludentes entre si, tiveram seu papel de suma importância na concepção da Constituição de 1891. Analisá-las, portanto, nos fornecerá um melhor entendimento sobre os valores predominantes e os interesses por detrás da preferência vencedora, principalmente em momentos como o que estamos analisando, o de redefinição de identidades coletivas nacionais.

Cada grupo republicano representado na Assembleia Constituinte tinha sua visão própria em relação ao sistema republicano que deveria ser adotado na Carta Magna. Por

¹³ Basbaum (1976b, p. 20) aponta que cerca de 38 membros eleitos para a Assembleia Constituinte republicana vinham da monarquia.

exemplo, a elite econômica da época, representada pelos proprietários rurais advindos da economia cafeeira da região Sul e Sudeste, defendia a escolha do modelo norte-americano para o país. Essa corrente do liberalismo acreditava em uma sociedade constituída de cidadãos independentes, em interesses norteados pelas leis do mercado, na reduzida interferência governamental na vida particular dos indivíduos e na menor expansão possível da participação popular no governo. Ainda merece menção o amplo apoio dos defensores dessa corrente para a solução encontrada pelos *founding fathers* de instituir um Senado igualitário representante das unidades federativas, independente da população em cada uma delas.

O segundo grupo que merece nosso destaque por defender um conjunto de ideias específicas são os militares, que tinham como princípio os ideais de Auguste Comte. Como todos os movimentos contrários à monarquia, suas primeiras manifestações públicas datam de antes do golpe que levou à proclamação, sendo a Escola Militar do Exército o principal núcleo influenciador da filosofia positivista no Brasil (COSTA, 1989, p. 35). Graças ao prestígio conseguido por Benjamim Constant entre os estudantes da instituição militar, seus quadros exerceram função primordial e marcante nos preparativos e na ocasião do dia 15 de novembro de 1889.

O positivismo buscava na ideia de uma república ditatorial¹⁴ a formação de um Poder Executivo extremamente forte e intervencionista. Seus alicerces fundacionais conjecturavam elementos de uma humanidade idealizada, completamente realizada e integradas nas instâncias políticas e sociais. Também é visão singular do positivismo conferir primazia à função do ditador, das normas eleitorais e do papel institucional do Congresso Nacional na formação do “novo-homem” (CARVALHO, 1990, p. 9). Ao contrário da corrente liberal, o positivismo buscava atribuir uma posição mais favorável aos trabalhadores, integrando e incorporando a classe proletária aos assuntos governamentais por meio de instituições políticas mais permissivas. Esse modelo ainda influenciou muitas das primeiras Constituições dos estados, tendo o Rio Grande do Sul como principal incorporador dos seus elementos. Nela, sempre fazendo referências recorrentes a Deus, grandes prerrogativas foram dadas ao Poder Executivo, resultando em um Poder Legislativo estadual de faculdades

¹⁴ O conceito de “ditadura” desta corrente ideológica é distinto daquele empregado nos dias de hoje. Para o positivismo de Augusto Comte, a ditadura remete a preponderância da iniciativa da formação das leis do Governo sobre as Assembleias e pela concentração dessas prerrogativas em uma única pessoa, a figura do Presidente da República.

predominantemente orçamentárias e composto de apenas uma câmara decisória (*Ibidem*, p. 27-29)¹⁵.

Esse momento de consolidação da república não se deu apenas por meio de arranjos oligárquicos, sendo necessário expandir os fatores investigados. O autor mostra que houve tentativas, por parte do Governo Provisório, de justificar e legitimar o novo regime perante a população e os grupos políticos mediante a criação de símbolos nacionais de fácil compreensão, já que grande parte da população possuía baixo nível de educação formal e não era familiarizada com os ideais republicanos. Para apaziguar os verdadeiros acontecimentos históricos e não permitir que a proclamação da república fosse vista apenas como um movimento militar centralizado, a luta pelo mito de origem do regime, da figura mítica de Tiradentes, da bandeira de natureza positivista e da letra do hino nacional foi considerada tarefa prioritária pelo novo sistema. O intuito era criar um sentimento comum de pertencimento à pátria brasileira, mesmo que a proclamação fosse resultado de um golpe militar e a população assistisse a tudo “bestializada” (CARVALHO, 1987, p. 9).

A corrente vencedora, na visão de Carvalho (1990), não conseguiu provocar em larga escala o reconhecimento de legitimidade necessário no novo regime, principalmente pelo fato de falharem as tentativas de incutir na população o imaginário republicano. As que conseguiram alguma eficácia estavam diretamente correlacionadas com o período imperial, a exemplo dos aspectos religiosos e do hino nacional já utilizado pela monarquia. Sem o suporte popular, a república recém-proclamada já iniciou sua era sem a simbologia necessária para o suporte em momentos de redefinição de identidades coletivas.

Com a nova Constituição promulgada, os republicanos colocaram em marcha seu projeto de desenvolvimento do país. Dessa vez, o sistema político capitaneado pela elite cafeicultora paulista instituiu o federalismo, a descentralização administrativa e política, o sistema presidencial, a eleição direta para governador e presidente, o estabelecimento de um Senado com mandato de nove anos com renovação de um terço a cada três anos e de representação igualitária a todas as Unidades, independente do contingente populacional. A título de melhor comparação com o período monárquico, reproduzimos a seguir uma tabela com o número de cadeiras senatoriais que cada estado ganhou ou perdeu nas novas regras institucionais:

¹⁵ Como observaremos mais a frente no capítulo dedicado a análise dos documentos históricos da Constituição de 1891, o modelo republicano preconizado pela bancada rio grandense era completamente incompatível com o modelo levado a cabo pelos representantes do estado de São Paulo, de cunho norte-americano.

Tabela 2. NÚMERO DE CADEIRAS SENATORIAIS PERDIDAS OU GANHAS POR ESTADO NA NOVA CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL / 1889

ESTADO	Nº
MG	▼ - 7
BA	▼ - 4
PE	▼ - 3
RJ	▼ - 3
CE	▼ - 1
SP	▼ - 1
AL	▲ + 1
PB	▲ + 1
SE	▲ + 1
AM	▲ + 2
ES	▲ + 2
GO	▲ + 2
MT	▲ + 2
PI	▲ + 2
PR	▲ + 2
RN	▲ + 2
SC	▲ + 2
MA	≡
PA	≡
RS	≡

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Observa-se que o estado “mais perdedor” em representação com a nova regra institucional de igualdade na Câmara Alta foi Minas Gerais, que perdeu 7 cadeiras. Logo depois vem a Bahia com menos 4 senadores, Pernambuco e Rio de Janeiro com menos 3 senadores cada, e, por fim, Ceará e São Paulo com menos uma cadeira. No sentido contrário, temos praticamente todos os estados do norte e do sul do país, recebendo cada um mais duas cadeiras, e os estados politicamente menos importantes do nordeste recebendo mais uma cadeira.

É exatamente dessa reconfiguração do arranjo de força no Senado Federal que surge a principal hipótese a ser analisada no presente trabalho. Como o estado de São Paulo não possuía uma grande representação senatorial no sistema monárquico acreditamos que seria racional que ele buscasse retirar, por meio de regras institucionais distintas e da influência econômica conseguida, poder político de outros estados fortes e bem representados, a exemplo do Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Minas Gerais. Através dessa estratégia dupla, a saber, a de conferir maior poder aos estados menos importantes, ao mesmo tempo em

que diminuía a influência das antigas províncias mais fortes no regime imperial, São Paulo conseguiu se consolidar como ator fulcral na mudança do regime político. O que faltava era um sistema com regras institucionais permissivas para tal fim. E ele foi encontrado com a importação do regime Norte Americano.

Essa observação é válida quando analisamos o quanto a Carta de 1891 foi profundamente influenciada pelo modelo institucional norte-americano. Além da importação do regime presidencialista e federativo, foi concedida ampla autonomia aos entes federados de tal maneira que, até o movimento revolucionário de 1930, alguns estados, como Pernambuco, Minas Gerais e São Paulo, seguiram o exemplo das ex-colônias dos EUA e adotaram também um sistema bicameral. Ainda em relação à comparação entre as duas Constituições, foram instituídas regras muito próximas para a escolha e eleição dos senadores e do regime de renovação da Câmara Alta. Essas grandes mudanças no sistema político não reverberaram no quesito da participação popular com direito ao voto, uma vez que o país permanecia com os mesmos índices das eleições monárquicas, ao redor de 2%, de uma população que se somava já próximo aos 14 milhões de habitantes (BACKES, 2009; p. 19).

A tabela a seguir fundamenta nossa argumentação sobre o processo de imitação institucional, resume algumas das principais modificações realizadas nas regras institucionais da Câmara Alta, quando comparadas com o período imperial brasileiro, e apresenta um quadro comparativo com a instituição norte-americana correlata:

Tabela 3. MODIFICAÇÕES DAS REGRAS INSTITUCIONAIS NO SENADO BRASILEIRO EM COMPARAÇÃO COM O SENADO NORTE-AMERICANO (1891)

	BRASIL IMPÉRIO (1889)	BRASIL REPÚBLICA (1891)	EUA (1787)
ELEIÇÃO SENATORIAL	Indireta-provincial em listas tríplexes.	Direta.	Indireta.
DURAÇÃO MANDATO	Vitalício.	Nove Anos.	Seis Anos.
RENOVAÇÃO	Vacância por morte de senador.	1/3 das vagas no fim do terceiro ano e 2/3 no fim do sexto ano.	1/3 das vagas no fim do segundo ano e 2/3 no fim do quarto ano.
NÚMERO DE SENADORES P/ UNID. REPRESENTATIVA	Proporcional – igual à metade do número de deputados na Câmara Baixa.	Desproporcional - três por estado, independente da população da UF.	Desproporcional – dois por estado, independente da população.
SISTEMA POLÍTICO	Monarquia unitária centralizada.	República federal descentralizada.	República federal descentralizada.
IDADE MÍNIMA DE CANDIDATURA	40 anos.	35 anos.	30 anos.
REQUISITOS	Renda mínima estipulada.	Renda não exigida.	Renda não exigida.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

A implementação desse novo sistema modificou profundamente a balança de poderes no âmbito federal. Para Carvalho (1987, p. 32), as recorrentes agitações que se sucediam na capital e em outras regiões do país fizeram com que, de forma indireta, a nova Carta Magna concedesse um amplo poder às unidades federativas. O intuito era de agregar as oligarquias estaduais e neutralizar as demais forças que se agitavam contra o novo regime.

Compartilhando da mesma linha argumentativa, Backes (2009) afirma que a formação da máquina estatal por meio das novas instituições políticas republicanas trouxe consigo também os mecanismos que interligariam as forças políticas locais aos governos dos estados e

ao governo federal. Esse pacto coronelista permitiu que os grupos políticos mais fortes em cada região do país se estabilizassem no poder e suprimissem os partidos ou tendências contrárias à sua dominação. Essa união de interesses permitiu que a república firmada em 1889 incorporasse novos grupos de pressão ao processo político, notadamente os núcleos locais, aumentando, assim, a limitada esfera de poder compartilhada por uma elite existente no império por mais de 70 anos.

Soma-se a isso a falta de uma unidade partidária republicana nacional no final do império e mesmo durante o período embrionário da república. Carvalho (1987, p. 13) aponta que a falta de coesão da agremiação política ainda na corte foi o principal obstáculo para o desenvolvimento mais amplo de uma ideia republicana concisa. Após 1889, as divergências internas quanto à forma de administrar o recém-formado regime pautaram as reuniões intrapartidárias, sem que, necessariamente, trouxessem mudanças verídicas. Exemplos disso podem ser observados nas diversas tentativas de criação de novos partidos políticos nesse intervalo de tempo, como o Partido Republicano Conservador e o Partido Republicano Federal, que perderam força ou desaparecerem pouco tempo depois. Considerando essas diferenças, podemos inferir que a concentração cada vez mais potencializada ao redor dos clubes republicanos estaduais, como o PRP (Partido Republicano Paulista) e o PRM (Partido Republicano Mineiro) foi uma consequência natural da ordem política do momento. Como mostra a história, esses dois partidos, logo após a consolidação inicial do regime dominaram o cenário político nacional federal até a revolução de 1930.

Essas características são alguns dos problemas que orbitavam ao redor do novo regime republicano. De acordo com Carone (1976), esse período também foi marcado pela luta entre as oligarquias rurais e urbanas existentes, assim como o aparecimento de uma classe média mais atuante. O desenvolvimento do fenômeno do coronelismo e das oligarquias estaduais exerceria papel fundamental na manutenção do novo regime, já que elas constituíram a base estrutural da organização social, política e econômica da Primeira República.

Quando comparadas as características regionais dos grupos nos estados, o referido autor também nos mostra que o elemento econômico e a situação financeira dos estados determinavam o meio como essas oligarquias se relacionavam com a população. Em grande parte do país, onde as unidades federativas eram pobres, a matriz da oligarquia geralmente representava o predomínio da família rica ou de um grupo mais poderoso. Seu domínio sobre a administração pública iria reverberar sobre o controle da vida de todo o estado, a exemplo

das manobras que modificavam as Constituições estaduais, na eleição de parentes e amigos para os cargos representativos e a perseguição das oposições políticas. Já em estados ricos, como São Paulo e o Rio de Janeiro, onde havia o aparecimento embrionário de classes sociais diversas, o partido no poder exerceria função de controle e de distribuição de benesses estatais, que resultaram em um maior equilíbrio entre o individual e o coletivo¹⁶.

Outro alicerce da manutenção do regime era demonstrado pela união entre a elite da sociedade civil, representada pelas oligarquias ligadas à terra, e o fator da força militar. Na primeira legislatura do Senado Federal, a representação desta categoria chegou a cerca de 15%, revelando o patamar de participação mais elevado em todo o período da República Velha. Em poucos anos após a proclamação, e em plena construção da identidade republicana, os interesses das duas classes políticas divergiram em objetivos opostos, resultando na desintegração do vínculo político (CARONE, 1976). Aproveitando do momento de fracionamento da classe armada, que mais tarde iria se concretizar na renúncia de Deodoro e a posterior subida do vice-presidente Floriano Peixoto ao poder, a força civil adota para si a necessidade de assumir o posto mais alto da república. Esse momento de redefinição de alianças políticas também seria refletido no Senado, onde seus ocupantes de origem militar atingiram seu menor valor em números de representação, chegando ao patamar anterior de cerca de 4% (NEIVA E IZUMI, 2014, p. 13). Levando em consideração o acordo explicitado anteriormente entre essas duas classes políticas, vemos que essa brusca ascensão e relevância da classe militar seria um caminho natural, visto que, patrocinada pelas elites civis, receberia em um primeiro momento, devida importância pelo golpe que levou ao ocaso monárquico.

Entre 1889 e 1894 o país iria vivenciar, na visão de Basbaum (1976b), um dos períodos mais complicados de sua história, visto que além de tentar conter as agitações sociais em todo o território e conservar um Exército dividido entre os monarquistas, deodoristas e florianistas, o governo central necessitava consolidar as instituições republicanas. Neste caso, organizar um novo pacto de poder, que mantivesse a governabilidade e a estabilidade foi, sem dúvida, uma das primeiras preocupações do grupo político vencedor. Dessa complexa configuração, onde não havia mais a força centralizadora representada pelo imperador e seu Poder Moderador, acreditamos que nasce a necessidade de dividir o poder político para garantir apoio e legitimidade ao novo regime, notadamente na câmara federativa.

¹⁶ Carone (1976, p. 115) aponta o estado de Minas Gerais como um exemplo "intermediário" da flexibilidade da ação partidária sob o Estado. Para ele, a comissão central do Partido Republicano Mineiro combinava um modelo bastante democrático intrapartidário, ao mesmo tempo em que exercia controle absoluto dos negócios estaduais por meio do Poder Executivo.

Como fator inédito da eleição presidencial neste mesmo ano podemos citar a primeira divergência entre os estados mais ricos da federação, representados por São Paulo e Minas Gerais, para a escolha e a imposição do candidato oficial para o posto da presidência. Após aplicarem toda a sua influência política e econômica na disputa eleitoral, o paulista Prudente de Moraes é escolhido ante a candidatura de Afonso Pena, apoiado pelo PRM (Partido Republicano Mineiro).

Com a eleição ganha e utilizando-se da tática do compromisso e da tática do não recuo, o primeiro presidente civil da era republicana aplica em sua forma de governar uma posição contemporizadora, que visava congregar tanto os elementos florianistas, em uma tentativa de reaproximação da classe militar, quanto na tentativa de estabelecer de uma nova política, que simbolizasse novos rumos para o país. Os primeiros passos para a construção dessa nova ordem republicana só foram possíveis graças à adoção da estratégia da legalidade no âmbito do Congresso Nacional. Ela consistia em atingir os pressupostos do progresso político, que se acreditava ser uma consequência natural do sistema republicano, por meio da harmonização dos interesses dos grupos políticos derrotados com a mudança de regime (BACKES, 2004, p. 75).

A Câmara Alta do país, agora representando os estados federados, teve papel basilar nesse processo. Por intermédio de um de seus membros mais influentes, o senador pelo estado de São Paulo Campos Sales, foi que a campanha de integrar esse variado espectro de interesses, incluindo grupos remanescentes da monarquia, ao redor de uma finalidade específica, tomou forma no ano de 1895. A proposta, apelidada de “anistia ampla”, foi votada e defendida pela maioria dos representantes no Senado Federal, sendo derrotada inteiramente quando chegou à Câmara dos Deputados¹⁷. Poucos meses depois, outra proposição, agora elaborada pela Câmara Baixa, foi apresentada e aprovada por unanimidade em ambas as casas legislativas. A diferença aqui é que a nova proposição continha disposições mais restritas, que acabaram por não abarcar todos os grupos políticos pretendidos originalmente (*Ibidem*, p. 76). Essa passagem nos leva a entender que em muitas ocasiões os interesses dos dois ramos do Poder Legislativo nesta fase inicial divergiam em relação à abertura do sistema político. Enquanto o Senado propunha incorporar elementos do sistema político anterior, provavelmente por ser uma casa legislativa profundamente ligada a princípios aristocráticos e

¹⁷ O placar final da votação na Câmara dos Deputados foi de 116 contra e 59 votos a favor (BACKES, 2004, p. 95).

ainda à monarquia, a Câmara dos Deputados buscava afunilar o acesso aos círculos mais íntimos do poder na nova configuração institucional.

O predomínio da elite civil no novo governo seria materializado e consubstanciado só após o atentado à vida do presidente Prudente de Moraes em 5 de novembro de 1897. As alas mais extremadas e radicais do movimento jacobino e da força armada nacional são prontamente responsabilizadas, isolando os parlamentares da Câmara e do Senado identificados com tal movimento. O estado de sítio, que permaneceria até a eleição presidencial seguinte, é decretado com o intuito de aprofundar a luta contra as resistências ao governo ainda existentes dentro do quadro militar e advinda da população civil (CARONE, 1976, p. 98; BACKES, 2004, p. 102).

A ação perpetrada para que essa lógica tomasse fôlego foi o que Backes (2004) denominou de “formação de estruturas de dominação dos estados”. Em um sistema político caracterizado pela ausência de quarto Poder Constitucional, que imperou por mais de 70 anos, e pelas disputas de poder entre as elites dos estados recém-constituídos, o Poder Executivo perde a capacidade de formar artificialmente a maioria no Congresso Nacional, situação necessária para a aprovação de medidas de ajuste econômico e fiscal. Neste interregno, os primeiros presidentes republicanos passaram a se utilizar cada vez mais de manobras invasivas de intervenção estadual, substituindo governadores que ofereciam resistência e contrários à política central por outros mais alinhados à filosofia da presidência. O principal intuito dessa manobra foi construir um jogo político favorável à governabilidade em troca da autonomia dos entes estaduais, que durou até a consolidação do pacto de Campos Sales, que viabilizou a institucionalização do acordo em torno de uma política nacional.

A realidade brasileira depois dos três presidentes republicanos não alterou a ordem social e política do país. Mesmo com a adoção de uma Constituição altamente descentralizadora de inspiração norte-americana e da institucionalização de atribuições claras a cada ente federativo, as administrações federal e dos estados não respeitaram tal divisão, sendo recorrente a sua violação e a sobreposição de prerrogativas Constitucionais. Entre 1894 e 1897, os conflitos entre as oligarquias estaduais e o Exército se intensificaram, estimulando as constantes divisões de forças que iriam caracterizar o período estudado.

É exatamente neste último ano que a tentativa de criação de um partido republicano em todo o território nacional é encerrada. A fragmentação do PRF (Partido Republicano Federal), fundado por elementos da oligarquia de São Paulo e comandado pelo senador

Francisco Glicério, iria trazer a tona uma nova divisão no país, dessa vez relacionada com a parcela da sociedade civil no poder¹⁸. Backes (2004, p. 94) mostra em seu estudo que a cisão do PRF em duas principais frentes foi de caráter puramente ideológico, onde as questões como do nacionalismo e do intervencionismo econômico estatal assumiram a responsabilidade principal. De um lado situou-se o grupo de influência florianista, chamado comumente de “concentrados”, e de outro, o grupo que adotou a denominação de “republicanos”, que congregava os interesses do estado de São Paulo, os de influência deodorista e dos ex-monarquistas ainda influentes na administração pública.

É nessa circunstância multifacetada que Campos Sales é eleito para a presidência pelo Partido Republicano Paulista (PRP). Com um discurso edificado sobre o respeito à Constituição de 1891, seu governo ficou para a história como aquele que estabeleceu um sistema de administração que se sobrepôs às vicissitudes políticas e que buscou criar uma situação financeira favorável à balança comercial do país. Em parte, o sucesso dessas abordagens pode ser entendido como fruto da habilidade do presidente em conseguir a unidade do pensamento da ação e execução das políticas adotadas e no papel que o Executivo federal assumiu na gestão governamental a partir de então.

Aquele primeiro eixo constituiu a base da chamada Política dos Governadores, que consistia na vinculação entre uma minoria privilegiada estadual com outra de caráter deliberativa no âmbito da União. Carone (1976, p. 101-102) aponta que o maior indício da existência dessa aproximação entre as oligarquias minoritárias e os entes federativos foi a alteração, em meados de 1900, das regras institucionais da Comissão de Verificação de Poderes, que tinha como principal incumbência conferir os livros eleitorais e evitar fraudes decorrentes das eleições. Se antes essa Comissão era presidida pelo deputado mais velho entre os cinco designados para tal fim, abrindo assim, um futuro incerto no pleito final, Campos Sales consegue alterar o regimento interno da casa quase sem oposição para permitir que o presidente da Câmara Baixa da legislatura anterior assumisse esta função. O resultado dessa modificação restringiu a eleição de elementos contrários ao Poder Executivo, conferindo assim, o controle absoluto deste sobre o Legislativo.

¹⁸ Essa passagem histórica mostra o quanto de influência política a elite paulista possuía neste momento de redefinição de identidades coletivas. Uma rápida análise na biografia de alguns dos integrantes do governo provisório, como Francisco Glicério, Quintino Bocaiuva e Aristides Lobo, mostra que foram os representantes do estado de São Paulo que comandaram a transição do sistema político através do Poder Executivo provisório. Esse achado corrobora o entendimento de Carone (1976) já apresentado de que a proclamação da república foi resultado, dentre outros fatores, da união entre a elite civil e econômica com a força militar.

Essa modificação não lograria êxito sem o apoio dos próprios parlamentares, visto que se fez necessário (e continua sendo) que se observem certas regras e constrangimentos institucionais para que as modificações desejadas sejam validadas e legitimadas dentro de um sistema político. Backes (2004, p. 24) vai além da interpretação usual histórica, que confere aos estados mais ricos da União o apoio fundamental e a responsabilidade única para a mudança, para atribuir papel de destaque à corrente ideológica dos republicanos históricos¹⁹, que tinham como principal ponto de defesa a necessidade de modernização do país por meio de uma política nacional. Desse modo, a autora revela em seu estudo que a administração de Campos Sales logrou construir um pacto sólido com as unidades federativas graças não só ao acordo com os governadores dos estados, mas também à rearticulação de uma facção ideológica e partidária nacional previamente forte. Sua principal consequência foi a de impulsionar os regionalismos e enfraquecer as ligações frágeis existentes entre os grupos políticos já bastante débeis na arena eleitoral (*Ibidem*, p. 22).

Já o equilíbrio financeiro conseguido para sanar os déficits econômicos das primeiras políticas macroeconômicas republicanas resultou, em momentos subsequentes, no aumento do valor real da moeda corrente, gerando deflação, na diminuição dos gastos públicos, no aumento dos impostos federais e estaduais e na formação de uma política favorável à exportação e importação (CARONE, 1976, p. 210). Desse clima de aparente desenvolvimento econômico, que, em 1906, se consolidou na assinatura do Convênio de Taubaté²⁰, é que o café, que já dava indícios de desvalorização mundial, conseguiu se conservar como o principal produto sustentador de uma elite política específica e, principalmente, de todo o sistema da República Velha.

Como apresentado ao longo do capítulo, a análise da literatura que versa sobre os momentos finais do período monárquico e início da forma republicana de governo nos mostra um momento extremamente rico em diversas frentes. Isto pode ser constatado quando consideramos o intenso debate de ideias e conflitos recorrentes entre as principais elites políticas do país em instituir um sistema de governo que trouxesse para si maiores benefícios. Esse grupo lutou para reprimir de vez as formas institucionais existentes no império brasileiro, que em sua visão eram consideradas ultrapassadas, e introduzir uma nova que

¹⁹ "Parlamentares de diferentes estados, que fazem constantes menções ao tempo da propaganda, com uma defesa apaixonada da República, e que vão construindo uma atuação conjunta" (BACKES, 2004, p. 54).

²⁰ Acordo celebrado entre os principais estados produtores (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais) com o intuito de regular e promover o consumo do café. Também foi resultado desse convênio a Caixa de Conversão de 6 de dezembro de 1906, que consistia no empréstimo de 15 milhões de libras com a finalidade de valorizar o produto e elevar a taxa cambial do país.

provocasse uma reforma completa nas questões política, jurídica e social. Vendo desse modo, a transição da monarquia para a república foi possível porque a oligarquia ligada à terra tinha a consciência e a capacidade, conseguida após décadas nos círculos de poder, para governar o país sem a figura paternalística do imperador (CARONE, 1976, p. 376).

Trazendo a análise mais próxima ao nosso objeto de estudo, a saber, a mudança das regras institucionais do Senado na instauração no novo regime, é importante ressaltar que esta instituição sofreu uma das maiores transformações, se não a maior, dentro do sistema republicano quando comparadas com as regras que perduraram por mais de 70 anos na monarquia. Dentre as novas normas, a que mais chama a atenção e a mais significativa foi a questão da representatividade de seus membros. Se o princípio Constitucional eleitoral anterior tomava como base a população em cada província do império para o estabelecimento da quantidade de cadeiras ocupadas, o republicano conferiu aos estados igual representação, convertendo o Senado Federal em um ramo institucional altamente desproporcional²¹.

As consequências da destituição do Poder Moderador, considerado a chave institucional do antigo regime, também são fundamentais para compreender as novas dinâmicas formadas com a república. Sem o Poder Constitucional que atuava como o canal principal gerador de atores políticos legítimos e que conferia dinâmica e resolução para os conflitos entre o Poder Executivo e o Legislativo, abriu-se com a instauração do sistema republicano e a Constituição de 1891 um hiato de representação, que culminou na busca de um substituto confiável ao Quarto Poder Imperial (BACKES, 2004, p. 124).

Lessa (1999 *apud* BACKES, 2004, p. 120-126) define que a Política dos Governadores levada a cabo pelo presidente Campos Sales seria a resposta para os problemas institucionais apresentados. Por ser o regime republicano instaurado em 1889 um sistema que conferiu amplas prerrogativas aos estados e, mais tarde, a Política dos Governadores consistir em uma política que oficializou o sistema de representação regionalizado, sugerimos que o Senado Federal, composto de representantes das agremiações políticas estaduais, funcionou como uma “instituição amortizadora” do processo, funcionando como uma ligação direta entre o poder do presidente e as minorias locais.

Essa característica de ser uma instituição altamente modelável a diversos contextos e arranjos políticos pode ser observada em toda a sua história em seus quase 200 anos. Essa

²¹ Tal característica perdura até os dias de hoje, o que faz do Senado brasileiro um dos mais desproporcionais do mundo (STEPAN, 2000; SAMUELS & SNYDER, 2001).

habilidade de rápida adequação estaria de acordo com a definição de casa legislativa *protean*²² de Tsebelis e Money (1997), que caracterizam as Câmaras Altas como instituições que se adaptam, independentemente do contexto, ao grupo político no poder do país. No caso brasileiro, a instituição senatorial não só sobreviveu à instauração do regime republicano, mas também à revolução de 30, ao regime ditatorial do Estado Novo, ao período militar iniciado em 1964 e à redemocratização no final dos anos 80 até chegar aos dias atuais. Os ocupantes de suas cadeiras continuam a ser representantes de uma elite política do país com um extenso *background* político, para quem, o ato de ser nomeado senador é o mesmo que confirmar o ápice de toda uma carreira política pregressa.

O presente capítulo teve como propósito fornecer a base argumentativa necessária para o desenvolvimento da nossa pesquisa. A seguir, buscamos ir mais a fundo na etapa crucial da criação e desenvolvimento do novo regime, precisamente nas reuniões parlamentares da Constituinte de 1891. O ponto aqui a ser investigado é a situação política das antigas províncias, agora estados, no quesito influência nacional. As conclusões obtidas da análise levantada no capítulo vão ser fundamentais para avaliar nossas hipóteses elencadas no começo do presente estudo. Para tanto, nos basearemos nos seguintes questionamentos: Que questões foram levantadas durante a análise do projeto de Constituição? Quais as visões de sistema republicano defendidas pelos estados? Será que a preponderância do estado de São Paulo, como unidade federativa mais desenvolvida economicamente, significou também hegemonia no plano político, ou seja, na capacidade de impor seu modelo político/econômico aos outros? Se observada essa circunstância no cenário político da época, poderia conferir ao nosso estudo mais uma evidência do papel basilar do Senado, como casa legislativa federal, e da força que o referido estado obteve na mudança de sistema político em nosso país.

²² A palavra deriva do Deus da mitologia grega Proteus, que, dentre as suas faculdades, tinha a capacidade de mudar constantemente a sua forma e de prever o futuro. Trazendo para o estudo das Câmaras Altas, Tsebelis e Money (1997) as compararam com este ser mitológico, visto que seriam capazes de assumir numerosas formas em diferentes contextos políticos e desempenhar diferentes papéis (NEIVA E IZUMI, 2014, p. 183).

3 A CONSTITUINTE DE 1890 E OS IDEAIS DE FEDERAÇÃO

O objetivo do presente capítulo, como o título já deixa claro, é o de analisar os anais do Congresso Constituinte de 1890, que estão disponíveis no *site* do Senado Federal e divididos em quatro volumes, e mapear os principais grupos de interesse da sociedade que mais foram beneficiados com a mudança de regime. Acreditamos que a leitura e a interpretação dessa ferramenta histórica são de extrema importância para o andamento da nossa pesquisa, já que os anais vêm compor um elemento informativo da base constitucional e organizacional do novo sistema político que era adotado após a proclamação.

Encontramos algumas adversidades na leitura dos anais. Por ser um documento histórico que condensou o cotidiano da Assembleia Constituinte, muitos dos discursos proferidos não foram transcritos, restando, muitas vezes, apenas resumos dos comentários dos representantes eleitos. A consequência direta dessa realidade é que, como será mostrado mais a frente, instituições-chave criadas no seio do Poder Legislativo constituinte para analisar o Projeto de Constituição, como a Comissão dos 21, não possuem diários ou seu funcionamento e votações são vagamente mencionados nos documentos conseguidos. Outra dificuldade que nos deparamos foi que a maioria das votações das emendas e artigos apresentados durante os trabalhos da Constituinte não seguiram o padrão de votação nominal, sendo necessário, muitas vezes, nos basearmos nas declarações de votos dos representantes para tecer alguma conclusão.

Para atingir o nosso propósito, buscamos nos basear na interpretação econômica da história, conforme a abordagem desenvolvida por Charles Beard (1921). Ao invés de trazer explicações puramente políticas, comumente apresentadas em trabalhos semelhantes, o referido trabalho inovou quando buscou fundamentar sua hipótese de que a organização das instituições políticas dos Estados Unidos, ocorrida na Convenção da Filadélfia em 1787, foi obra dos grupos possuidores de grande poder econômico na época.

Analisar as leis, portanto, daria embasamento empírico ao pesquisador, visto que elas não são algo abstrato ou um volume de estatutos (*Ibidem*, p. 12). Na verdade, as normas jurídicas seriam regras que determinam as relações pessoais dos membros da sociedade ou que concedem direitos inerentes aos governos nacionais às classes dominantes, com o intuito

de garantir, em suas concepções, o bom funcionamento do sistema econômico. Em um regime em que o poder político se encontra distribuído em diversos grupos de interesse, estudar o modo como ele é compartilhado assume posição fulcral, uma vez que os grupos econômicos mais capazes buscarão conceder poderes positivos para si ao mesmo tempo em que buscarão restringir negativamente os outros atores políticos que concorrem em uma mesma arena institucional.

É por intermédio desses interesses rivais existentes em toda sociedade que se encontra a base da teoria da interpretação econômica da história. Analisando as forças econômicas presentes no processo de criação da Constituição dos EUA, o autor encontrou grupos políticos com uma alta expectativa de obter, assegurada a continuidade dos arranjos institucionais já existentes, benefícios econômicos e políticos imediatos na ratificação da Carta Magna. O autor mostra por meio de documentos históricos como os grupos de pressão, principalmente os ligados à questão de terras e manufaturas, conseguem criar um *lobby* poderoso dentro do novo sistema. A força desses homens de influência seria confirmada pela rapidez na qual o novo governo, agora regido pela Constituição federal, respondeu suas demandas com a modificação e a aprovação de leis condescendentes aos seus interesses (BEARD, 1921, p. 48-49).

Este estudo é considerado por nós como um estudo ímpar porque o autor desconstrói e falseia o argumento de que a Constituição dos EUA foi elaborada sem nenhum reflexo nos interesses econômicos de grupos específicos da sociedade da época. Ela é um exemplo de documento econômico arquitetado e concebido por um conjunto de homens altamente capazes e influentes que receavam que seus interesses ligados à terra estivessem em risco com o estabelecimento de um governo federal. Assim sendo, a Carta Magna de 1787 não foi criada “para todo o povo” com a criação de instituições representativas, nem “para os estados constituintes” com a instauração de um Senado equitativo, mas sim como fruto de interesses supraestaduais de grupos econômicos consolidados.

No nosso caso, aplicar a teoria do determinismo econômico em momentos de redefinições de identidades coletivas, como no caso do Brasil em 1889, é o mesmo que pressupor que os elementos econômicos presentes na sociedade anteriormente e em momentos de alteração institucionais profundos são fatores-chave na execução e criação de constrangimentos intra institucionais para outros atores políticos. Desse modo, nosso estudo ensaiaria um novo caminho para explicar as forças determinantes na escolha e consolidação das regras na formação de um Estado-nação.

Feitas as devidas considerações iniciais, partimos para análise dos anais da Constituinte de 1890.

A Carta Magna brasileira republicana de 1890 não foi uma obra original da engenharia política. Ela foi resultado de uma combinação do texto constitucional federal dos EUA com algumas disposições importadas das constituições da Suíça e da Argentina, além de algumas modificações para acomodar às circunstâncias da realidade da época (COSTA, 1989, p. 55). Através desse sincretismo institucional, introduziram-se no país influências dos mais diversos espectros ideológicos, tendo as dos juristas norte-americanos, que tinham como base fundamental os princípios do liberalismo político e do extremo federalismo, função primordial na percepção do novo sistema brasileiro.

Antes mesmo da reunião da Assembleia Constituinte, eleita nas eleições gerais em 15 de setembro de 1890, foi nomeada pelo Governo Provisório em 3 de dezembro do ano anterior uma comissão composta de cinco juristas de elevado conhecimento com a incumbência de elaborar e redigir um anteprojeto de Constituição a ser apreciado pelo Congresso. Dos três anteprojetos apresentados, apenas um foi escolhido pelo ministro das Finanças Rui Barbosa, que ainda alterou e revisou alguns dos seus pontos. Mais tarde, essa versão modificada iria se tornar o decreto com força de lei nº 914a de 23 de outubro de 1890 expedido pelo Governo Provisório, que serviu de diretriz e de base para que os recém-eleitos deputados e senadores, promulgassem a nova Constituição do país.

Antes de fundir as duas Câmaras para dar início aos trabalhos da Assembleia, cada Casa do Poder Legislativo analisou separadamente os pleitos realizados nos estados com a finalidade de conter possíveis fraudes no processo eleitoral, além de adotarem seus respectivos regimentos internos. No caso da Câmara Alta brasileira, os anais não registraram nenhuma contestação por parte da Comissão de Verificação de Poderes das eleições, sendo eleitos três representantes por cada estado federado, totalizando 63 senadores.

Adotado o regimento interno comum, fundiram-se as duas câmaras legislativas e iniciaram-se os trabalhos da Assembleia Constituinte. De acordo com o artigo 57 do regimento, a representação de cada estado federado elegeria separadamente um membro para formar uma comissão especial, que teria como funções dar parecer sobre o projeto de Constituição adotado via decreto pelo Poder Executivo, apontar reformas necessárias e conferir maior celeridade ao processo de ratificação final da Carta Magna. É na necessidade de instituir essa comissão que surge o primeiro de muitos embates ideológicos entre os

congressistas. Para muitos, o congresso em si já representava a vontade do país, não sendo necessária, portanto, a criação de outro corpo de representantes. Já para outra parcela do Congresso, que representava a evidente maioria, o entendimento era que a extensão territorial do país demandava naturalmente a organização de uma comissão especializada e que estivesse a par das necessidades de todos os estados (DOS DEPUTADOS, 1924, vol. I, p. 266-267).

O exame do projeto de constituição feito pela comissão instituída durou doze sessões legislativas e sugeriu dentro das numerosas emendas postas a sua apreciação, a manutenção dos fundamentos já previstos na Carta Magna, tais como a forma federal e o sistema legislativo bicameral. Como alterações propostas relevantes para o nosso objeto de estudo, podemos citar a alteração das regras que elegeriam o presidente e vice-presidente da república e a forma de escolha do corpo senatorial.

Depois de pronto, o parecer produzido pela Comissão dos 21, composta por 11 senadores²³, voltaria ao plenário da Assembleia para que ele e as emendas apresentadas pelos demais deputados e senadores fossem apreciados. De acordo com o artigo 61 do regimento interno provisório, a primeira discussão que o projeto de Constituição sofreu na Assembleia Constituinte teve como intuito confrontar as indicações e mudanças apontadas pela Comissão dos 21 e a aprovar as emendas apresentadas pelos parlamentares aos artigos. Para que uma emenda pudesse passar para as subseqüentes discussões, era necessário que ela fosse apoiada por, pelo menos, um terço dos membros presentes no Congresso. Já a segunda discussão foi feita por meio de votação global com as emendas sendo votadas cada uma por vez²⁴.

Caso novas emendas fossem apresentadas neste último momento, elas ainda sofreriam uma terceira discussão, restrita apenas àquelas emendas aprovadas na discussão anterior, não podendo nenhum outro representante apresentar alterações ao projeto. Depois de terminada a terceira discussão do projeto constitucional, os representantes passariam para a discussão final da redação do projeto, que tinha como intuito corrigir eventuais falhas da redação do documento e permitir um debate restrito às críticas remanescentes ao mesmo.

²³ Foram eles: Amaro Cavalcanti (RN), Aquilino do Amaral (MT), Gil Goulart (ES), Joaquim Catunda (CE), João Neiva (PB), José Hygino (PE), Láper (RJ), Manoel Machado (AM), Theodoro Pacheco (PI), Ubaldino do Amaral (PR) e Virgílio Damásio (BA).

²⁴ Na segunda discussão do projeto constitucional, foram apresentadas cerca de 700 emendas, que, postas em votação uma a uma, levaram a Carta Magna ainda para uma terceira discussão.

O modo de contagem dos votos nas votações nominais também seguia o método previsto no regimento comum temporário. Cada um dos quatro secretários da mesa, separados pelo presidente e o vice-presidente Congresso, contavam os votos das bancadas que ficavam sempre a sua frente. Depois de realizada a contagem, os mesmos conferiam entre si os resultados obtidos e, se observada a exatidão das duas parcelas, elas eram somadas e o presidente anunciava o resultado da votação.

Uma das queixas sempre relatadas nas passagens dos Anais era que em muitos assuntos de extrema importância para o país, tais como a nomeação de juízes federais, a execução do novo código penal e a celebração de tratados internacionais com os EUA²⁵, o Governo Provisório já havia expedido decretos e formalizado leis antes mesmo da aprovação e promulgação da Constituição Federal. Para esses representantes, deliberar e ratificar sem a anuência do Poder Legislativo ordinário ia contra o espírito republicano que se buscava implantar, uma vez que a nação estaria constituída no Congresso Nacional e não no Poder Executivo revolucionário provisório, que deveria apenas se concentrar nas faculdades legislativas ordinárias²⁶. Ainda de acordo com os representantes da nação, o Poder Legislativo deveria ditar e observar o Governo Provisório e cercear seus poderes considerados “ilimitados”.

É claramente observável o choque de diversas correntes de pensamento presentes nos discursos e nas emendas apresentadas pelos congressistas dos diversos estados do país. Para o senador pelo Paraná, Ubaldino do Amaral, havia uma aparente harmonia entre os que se diziam pertencer ao pensamento federalista, mas que, no momento de construir a lei fundamental do país, esses mesmos grupos se encontram em profunda divergência. Para ele, era necessário deixar todas as aspirações individuais e as exigências dos estados de lado e partir para a construção de um sistema que não considere a União apenas como uma abstração, ou seja, sem prerrogativas e recursos, e a construção de uma federação forte que não dependa dos estados (DOS DEPUTADOS, 1924, vol. I, p. 757-758).

²⁵ Os anais mostram que este tratado comercial recebeu bastante atenção e discursos dirigidos nos trabalhos da Assembleia Constituinte, principalmente dos representantes do estado do Rio Grande do Sul. Para eles, o tratado seria altamente prejudicial ao país em virtude de dois motivos principais. Em primeiro lugar, muitos dos produtos importados dos EUA já eram produzidos no Brasil, trazendo uma concorrência desleal aos produtos nacionais. Em segundo, as cláusulas contratuais permitiam aos EUA aplicar disposições protecionistas em seu mercado interno, situação esta que não foi aplicada no mercado interno brasileiro.

²⁶ Esse comportamento se ajusta precisamente com o apresentado no capítulo anterior sobre a essência do pensamento positivista incorporado pelos militares de conferir papel fulcral na formação de uma república ditatorial e com um Poder Executivo extremamente forte e intervencionista (ver capítulo 2).

Para os republicanos presentes na Assembleia Constituinte, a não aceitação do federalismo pelos partidos monárquicos foi o ponto fulcral e derradeiro para a derrubada do regime. Outro ponto também diversas vezes apresentado em forma de discurso no plenário foi a forma como era vista a questão federativa nos sistemas monarquista e no republicano. Para o primeiro, a adoção do federalismo era vista como o possível determinante da desintegração do país e do sentimento de nacionalidade, visto que em sua essência, este sistema fomentaria o caráter separatista das províncias. Já para a república, o federalismo seria o arranjo político mais natural e acertado, uma vez que seria só através dele que as antigas províncias poderiam exercer plenamente os seus direitos por meio da descentralização administrativa.

O que mais é percebido na leitura dos anais é um incessante e interessante choque de correntes ideológicas. Os três principais eixos que levantaram maior discussão entre os deputados e senadores eleitos para a Assembleia Constituinte foram pautados pela questão tributária dos entes federativos, ou da discriminação das rendas dos estados, o sistema da dualidade ou da unidade do Poder Judiciário e a forma como seria fundamentada a federação, conferindo maior ou menor poder aos estados. Com o intuito de melhor entendimento dos fatos, apresentaremos essas três questões separadamente a seguir.

A questão tributária foi, sem dúvida, o assunto mais debatido entre os representantes da Assembleia, mostrando um profundo embate entre os interesses de cada uma das vinte e uma unidades federativas e o Governo Provisório. Para o senador e ministro da fazenda Ruy Barbosa, os artigos referentes à discriminação de rendas previstos no projeto de constituição elaborado pelo governo viriam a equilibrar as contas do novo regime, já que quase todos os estados da federação, com poucas exceções, apresentavam déficits em suas contas públicas. Ainda de acordo com sua projeção, se os estados conseguissem reduzir as suas dívidas públicas e mantivessem os artigos do projeto primitivo, eles poderiam em pouco tempo voltar a desenvolver seus créditos públicos e dar continuidade à sua administração. Todavia, se o Congresso adotasse as emendas modificativas apresentadas pela Comissão dos 21, a União decretaria moratória e falência em pouco tempo, já que era impossível a manutenção da máquina estatal com o montante advindo de poucas fontes de tributação disponíveis naquele momento (DOS DEPUTADOS, 1924, vol. I, p. 628-643).

Analizando as emendas substitutivas colocadas em pauta da Comissão dos 21 e as apresentadas pelos deputados e senadores nas três discussões sobre esse assunto, constatou-se que a questão da discriminação das rendas e do sistema tributário dos entes federativos

orbitou ao redor de dois pontos principais e controversos. O primeiro deles foi relacionado com a emenda que previa a cobrança adicional do imposto de importação em favor dos estados, e, o segundo, sobre a escolha entre dois sistemas tributários distintos.

Para muitos representantes do Norte do país, os recursos arrecadados com a adoção do imposto adicional sobre os produtos de importação ajudariam a resolver as necessidades e garantir a manutenção e o equilíbrio das contas públicas desses estados, que por décadas viveram no sistema imperial caracterizado pela alta centralização. Este sistema de cobrança de impostos, que permaneceu em vigor durante a realização da Assembleia Constituinte, concentrava as praças comerciais do país nos estados da Bahia, de Pernambuco, do Rio de Janeiro, do Pará e do Rio Grande do Sul. Essa configuração fazia com que muitos estados, principalmente os pequenos e o de São Paulo, ficassem sob a jurisdição tributária de outros, gerando baixo retorno de impostos para os estados sem praças comerciais e a impossibilidade destes realizarem comércio diretamente com o exterior.

O que se observou aqui foi um grande movimento envolvendo as forças políticas dos estados, principalmente as de São Paulo. A característica mais marcante foi a divisão encabeçada pelas representações do Norte possuidoras de alfândegas e de grandes praças comerciais e as bancadas compostas dos estados do Sul do país e de estados com pouca relevância comercial. Nos discursos proferidos em plenário e nas declarações de voto, percebeu-se que os deputados e senadores que votaram a favor da emenda da adoção do imposto adicional sobre os produtos de importação, com poucas exceções, eram representantes dos estados que iriam ser diretamente beneficiados com essa medida, já que teriam a sua disposição mais uma fonte de recursos.

Por outro lado, os representantes dos estados do Sul, notadamente de São Paulo e do Rio Grande do Sul, e de unidades federativas pequenas, como Sergipe, votaram energicamente contra a medida. A sua fundamentação residia na ideia de que, caso fosse adotada tal resolução, a vantagem econômica seria conferida a apenas alguns estados, uma vez que a arrecadação seria feita apenas na sede onde se encontrava o escritório aduaneiro, não beneficiando os demais estados pertencentes a uma mesma zona comercial.

Por fim, mesmo com o apoio posterior do ministro Ruy Barbosa, o referido aditivo que permitia a cobrança adicional sobre os impostos de importação foi rejeitado na terceira discussão sofrida pelo projeto constitucional por 110 votos contra 92. O que chama nossa atenção é que analisando o resultado nominal dessa votação percebemos que nenhum

representante dos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul votou a favor da cobrança adicional sobre os referidos impostos, comportamento esse não observado entre as bancadas dos outros estados da federação. Esse resultado, mesmo conseguido com uma margem apertada, mostra a força política que um grupo de estados, orientados pela bancada paulista, teve em aprovar ou impedir projetos contrários aos seus interesses econômicos. Especificamente, essa passagem sugere que, no quesito econômico, houve um interesse compartilhado entre São Paulo e os estados pequenos, sendo estes os principais beneficiados da mudança do regime de escolha dos senadores para a Câmara Alta.

O regime tributário vencedor, baseado nos impostos de importação, colocou o governo em delicada situação décadas mais tarde, precisamente entre 1906 e 1914. O Poder Executivo, para vencer essa situação com a qual os estados ficavam com a maior parte da renda da União, instituiu regras extremamente permissivas para a criação de bancos emissores de moeda corrente e iniciou a cobrança do imposto sobre as taxas de câmbio em regime de padrão ouro. O resultado dessas duas políticas foi o aumento exponencial da criação de empresas, a maioria de cunho especulativo, e de sociedades anônimas (S.A) em busca de tal financiamento estatal. Tal episódio, que resultou em uma política inflacionária baseada na emissão de papel-moeda e no abandono do lastro-ouro, ficou conhecido em nossa história recente como o Encilhamento e gerou consequências funestas para o sistema bancário do país (CARONE, 1976, p. 202-203).

Analisar essa doutrina econômica por meio de uma visão social também pode nos conferir novas considerações sobre o período. A Política dos Horizontes Largos, como ficou conhecida no meio político da época, permitiu que as forças políticas que permaneciam há muito tempo em gestação na sociedade, notadamente a classe média, buscassem substituir a estrutura econômica e financeira obsoleta e semifeudal, presente no país desde a sua independência em 1822, por outra de matriz mais variada que permitisse distribuir com mais eficácia os incentivos econômicos (DANTAS, 1951, p. 38 *apud* COSTA, 1989, p. 17). Visto desse modo, o Encilhamento exprimiria mais do que o desejo do governo em modernizar a economia, ela também representaria os anseios de uma classe social em ascendência em assumir o controle político do país.

A terceira e última discussão que merece nosso destaque dentro da questão tributária foi o embate entre dois sistemas tributários distintos. O cerne dessa matéria ia muito além de interesses monetários, chegando a representar elementos de caráter ideológico. O modelo

considerado como “oficial” do governo, visto que foi proposto pelo projeto de constituição, previa a cumulação ou a sobreposição de impostos. Essa visão foi amplamente defendida pela bancada de São Paulo, que acreditava no papel de vanguarda do Poder Executivo nacional. Defendendo posições contrárias a este projeto localizava-se a emenda apresentada pela bancada do Rio Grande do Sul que previa, dentre outras coisas, a completa discriminação de rendas. Esse modelo tinha como convicção a ideia de uma federação extremamente descentralizada, caracterizada pela soberania conferida aos estados e a existência de uma União fraca e com poucas prerrogativas.

Para a bancada do estado do Rio Grande do Sul, o sistema proposto pelo projeto de constituição do governo, e, conseqüentemente, adotado por São Paulo, geraria a anarquia política e era contrário ao ideal federativo, uma vez que os estados e a União poderiam, em tese, taxar duas vezes o mesmo produto e trazer malefícios principalmente à população e aos estados. Na sua visão, o sistema mais próximo com a ideia da federação era a que previa a discriminação de certas fontes de receitas para a União, enquanto que todas as outras fontes fossem conferidas exclusivamente aos estados.

Opiniões a favor do projeto primitivo também tiveram vez na discussão da referida emenda, sendo expostas pelos deputados por São Paulo Costa Junior e pelo estado da Bahia Joaquim Seabra. Para eles, o projeto primitivo de Constituição seria o que, na verdade, conteria os fundamentos sólidos de um regime federativo e que permitiria a execução do conceito de soberania dupla. Seria apenas através dessa concepção que cada unidade federativa asseguraria para a si a sua independência, dentro de suas competências, ao mesmo tempo em que asseguraria a não interferência da União nas suas prerrogativas exclusivas (DOS DEPUTADOS, 1924, vol. III, p. 297-298). De maneira oposta, o projeto defendido pela bancada rio-grandense terminaria criando uma dependência econômica da União para com os estados federados, ou seja, daria base jurídica-legal para que os estados recusassem à União os meios para honrar com as suas despesas públicas e garantir o bom funcionamento do bem público.

Depois do amplo debate entre as correntes identificadas anteriormente, o sistema de discriminação de rendas aprovado tanto na segunda quanto na terceira discussão da Assembleia Constituinte foi pontualmente modificado e não adotou nenhuma discriminação de rendas, permanecendo a disposição que permitia tanto aos estados, como à União, taxar comutativamente as fontes de receitas. Em vista disso, mostra-se, mais uma vez, que o

sistema defendido pelo estado de São Paulo obteve êxito como solução final para a Constituição de 1891.

O segundo eixo por nós categorizado como importante e que recebeu especial atenção dos representantes da constituinte de 1890 foi a forma que o sistema republicano iria assumir no novo regime. Assim como na questão da discriminação de rendas, aqui também será necessário subdividir as diversas propostas referentes à questão federativa. Sobressaiu do seio das discussões e das emendas apresentadas tanto pela Comissão dos 21 e pelos demais parlamentares o debate sobre a existência e manutenção da Câmara Alta, a forma de eleger os ocupantes do Poder Executivo e a escolha de centralizar ou a descentralizar o novo regime.

É interessante observar que no parecer da comissão dos 21 e durante as três discussões sofridas pelo projeto de constituição a existência e a manutenção do Senado foram poucas vezes contestadas. Os argumentos dos representantes que objetaram sobre a existência da Câmara Alta estavam centrados no fato de que o Senado não deveria ser reconhecido como instituição política legítima naquele momento, dado que o país ainda não estava em regime político ordinário. Contrariamente a esta ideia estava a concepção, praticamente unânime entre representantes de todo o país, exceto para os do Rio Grande do Sul, que federação era sinônimo de sistema bicameral. O raciocínio apresentado para a manutenção dessa instituição residia no fato de que o sistema bicameral seria indispensável e substancial para harmonizar os interesses nacionais com os dos entes federados.

Igualar a representação dos estados em uma câmara legislativa, ainda de acordo com esse pensamento, faria com que todas as unidades federativas pudessem influir nessa corporação institucional de maneira a evitar a hegemonia de elementos políticos poderosos ou do aparecimento do domínio político de um estado sobre outros. A verdadeira Constituição federativa republicana deveria, portanto, organizar as instituições federais através dos princípios da representação da população e da expressão dos interesses das entidades coletivas, simbolizados pelos estados. No primeiro caso, a Câmara dos Deputados assumiria a função de representar a população, enquanto que na Câmara Alta as unidades federativas exprimiram, em pé de igualdade, os desejos das unidades federativas.

Por meio de emendas substitutivas, a Comissão dos 21 propôs uma alteração do projeto primitivo constitucional no que se referia à eleição dos membros do corpo senatorial. O projeto do Governo Provisório definia a eleição indireta para senador por meio das assembleias legislativas estaduais, característica essa também copiada e reproduzida da

Constituição dos EUA. Em um discurso reproduzido nos anais da Constituinte, o senador pela Bahia José Saraiva chamou a atenção dos demais representantes para os males relacionados com a regra da elegibilidade do Senado pelas legislaturas estaduais. Para o senador, esse processo, já extremamente descreditado na nação norte americana, criaria um corpo de representantes altamente dependentes dos chefes de partidos políticos estaduais e nacionais, que terminaria conduzindo ao retrocesso da extrema oligarquização da instituição.

Depois de acalorado debate, a emenda proposta pela Comissão foi aprovada pela maioria dos representantes presentes no plenário e ratificada na versão final da constituição de 1890. Ela ditou que os ocupantes da Câmara Alta brasileira fossem eleitos diretamente pela população através dos mesmos meios adotados para eleger os deputados para a Câmara Baixa²⁷.

Outra proposta relevante levantada pela Comissão dos 21 foi a alteração do sistema de eleição para o presidente e vice-presidente da república. Na Constituição-decreto do Governo Provisório, os ocupantes dos referidos cargos seriam escolhidos de forma indireta por meio de eleitores especiais em cada estado²⁸. A principal crítica sobre esse modelo advinha dos representantes dos estados do Norte do país, que acreditavam que o sistema era bastante injusto, uma vez que monopolizaria a eleição em alguns estados e não representaria o consenso da maioria deles.

O sistema proposto pela Comissão buscou alterar essas regras, fazendo com que o presidente e vice-presidente fossem escolhidos pela maioria dos estados, sendo cada voto composto da maioria dos eleitores de cada unidade federativa. De acordo com a Comissão, esse sistema de eleição direta conferiria aos estados a igualdade de sufrágio, meio entendido como o mais eficaz para estabelecer o equilíbrio dentro de uma federação e permitir uma rápida transição do regime imperial centralizado para o regime federativo caracterizado pela descentralização administrativa.

Com o passar das discussões sofridas pela Constituição na Assembleia, outros dois sistemas de escolha do magistrado da república foram apresentados e merecem nosso

²⁷ Essa resolução final do Congresso Constituinte levantou uma discussão profunda entre alguns representantes que acreditavam que ela era incoerente com o sistema que estava sendo construído. Para o deputado Epitácio Pessoa, representante da Paraíba, igualar a forma de escolha direta usada para eleger os deputados aos senadores era considerar que, ou ambas as casas legislativas deveriam ser compostas de forma proporcional a população, ou nenhuma deveria sê-lo, já que utilizam dois sistemas antagônicos e representam propósitos distintos.

²⁸ Outro exemplo da influência da Constituição dos EUA na formação da nossa primeira Constituição republicana.

destaque. Primeiramente, analisaremos uma emenda advinda da representação do estado de São Paulo, que confiava a referida prerrogativa às Assembleias Estaduais. A segunda foi fruto de uma emenda de deputados e senadores do Rio Grande do Sul e de outros estados que previa a eleição com sufrágio direto e maioria absoluta.

Para o deputado por São Paulo Adolpho Gordo, escolhido para representar a visão de alguns representantes do estado sobre o assunto, a ideia do governo provisório de transplantar instituições e regras nos moldes da Constituição dos EUA era extremamente perigosa, uma vez que cada nação deveria possuir leis correspondentes às suas necessidades políticas atuais. No caso da eleição dos ocupantes do Poder Executivo, permitir que o magistrado da república fosse eleito por um eleitorado especial, seria o mesmo que permitir uma grande influência dos partidos políticos na escolha, já que, como mostrou a experiência naquele país, os eleitores de segundo grau não agiam segundo seus impulsos ou de patriotismo, mas de acordo com o mandato imperativo recebido da população.

Seguindo ainda a argumentação do representante paulista, de igual modo perigoso seria a emenda substitutiva apresentada pela Comissão dos 21. Não levar em consideração o tamanho da população dos estados e conferir a eles o mesmo peso político na escolha do presidente e vice-presidente da república seria a mesma coisa que gerar um sistema artificial, criando uma grande desproporção entre a sua população e eleitorado. Outra consequência funesta com a adoção desse sistema permitiria que um grupo dos estados, que não necessariamente representaria a maioria do eleitorado, decidisse eleger um presidente da república que, por fim, não retrataria em números absolutos, a maioria da vontade do eleitorado da nação.

O melhor sistema seria, portanto, o que levasse em consideração os interesses do país e as circunstâncias políticas que o mesmo estava enfrentando. Conferir a escolha dos ocupantes do Poder Executivo às Assembleias estaduais seria o mais natural, uma vez que os membros dessas legislaturas foram eleitos nas premissas da representação dos interesses mais importantes dos seus estados e não foram escolhidos apenas com a função de formar um colégio eleitoral e escolher o presidente e vice-presidente da república (DOS DEPUTADOS, 1924, vol. I, p. 1035-1039).

Para a bancada do Rio Grande do Sul, o sistema de eleição proposto pela Comissão dos 21 permitiria que a escolha do chefe do Executivo fosse feita pela minoria nacional, notadamente os estados do Norte, que consistiam em maior número. Na visão desses

representantes, se ao cidadão é permitido eleger seus deputados de forma direta, ele deveria também possuir a prerrogativa de escolher diretamente o Presidente da nação. Ainda de acordo com a interpretação dada pela bancada, esse sistema seria o único que harmonizaria os princípios já consagrados, até aquele momento, pelo projeto constitucional de federação.

Submetidos à votação do plenário os sistemas propostos de eleição do presidente e vice-presidente da república, foram rejeitados sequencialmente o projeto da Constituição-decreto do Governo Provisório, o proposto pela Comissão dos 21 e a emenda apresentada pelo representante do estado de São Paulo Adolpho Gordo. O resultado final da escolha do sistema da eleição do presidente ficou a cargo da aprovação do substitutivo da bancada Rio Grandense e outros, considerada a primeira grande vitória desse grupo político, que instaurava a eleição direta para os cargos eletivos de presidente e vice-presidente da república.

A última discussão do eixo do sistema federativo a ser considerada no presente estudo foi a forma da centralização ou descentralização do novo regime. Esse tema suscitou especialmente algumas representações escritas de segmentos da sociedade civil organizada, dentre eles a do Apostolado Positivista do Brasil, que repudiava todo e qualquer sistema político que buscasse a centralização administrativa. Para esta entidade, o projeto de Constituição apresentado pelo Governo Provisório foi resultado de um simples e puro transplante das características constitucionais norte-americanas, não sendo observadas as diferenças fundamentais entre os dois países. O sistema proposto, ainda de acordo com a representação lida no Congresso Constituinte, propendia para a abusiva centralização do poder central que, se não fosse contida, daria lugar à fragmentação política e geográfica do país. Neste caso, o sistema a ser adotado deveria retratar a plena liberdade e autonomia dos estados, significando, assim, a diminuição do escopo do governo federal sobre os assuntos locais.

Analisando acuradamente os anais, observaram-se dois polos distintos de pensamento voltados a esta questão, sendo o primeiro ligado ao ideal de uma “ultra federação”, ou grande soberania conferida aos estados e uma União fraca, e o segundo, previsto pela Constituição-decreto, que criava uma União forte com prerrogativas limitadas e determinadas a cada ente federativo.

A primeira corrente, que tinha defensores das diversas representações, acreditava que a soberania de um país residia, em sua maior parte, na vontade dos estados e que, ao governo nacional deveriam ser apenas conferidos poderes estritamente necessários para a sua

subsistência. Ainda de acordo com essa linha argumentativa, o projeto constitucional do Governo Provisório buscava impor condições e princípios inflexíveis aos estados, significando uma restrição nas suas autonomias.

Já a segunda corrente, que foi o sistema previsto pela Constituição-decreto, reconhece que a soberania não pertenceria exclusivamente à União nem aos estados federados, mas a ambos, ou seja, ela seria compartilhada e exercida dentro dos limites de suas competências constitucionais. O caminho mais correto não estaria em conferir todo o poder à União, uma vez que terminaria centralizando todo o sistema político novamente, nem conferir toda a autonomia aos estados, já que esse extremismo federativo poderia levar as regiões do país a um viés separatista. Essa visão de federação, portanto, se equipararia com a analogia de um organismo vivo. Assim como no meio biológico, as partes de cada organismo recebem uma função única e especial na manutenção do sistema como um todo, não havendo concentração de prerrogativas nem funções, mas sim uma cooperação benéfica entre todos os envolvidos. Seria esse espírito, segundo essa corrente, que deveria ser o lema da federação que se buscava construir.

Após as discussões realizadas, venceu a ideia que compreendia que a soberania local e a nacional poderiam ser conciliadas. A permanência da soberania dupla, como ficou conhecida a questão entre os representantes, foi uma vitória para o projeto levado a cabo pelo Governo Provisório, visto que manteve suas prerrogativas como Poder-chave no sistema político. Permitir que estados e municípios tivessem voz dentro do regime político, ao mesmo tempo em que assegurou uma União forte, permitiu apagar de vez o passado imperial de centralização que assomou as decisões do país por mais de 70 anos.

Por fim, o terceiro eixo que pautou as discussões da Constituição de 1890 e merece nossa atenção foi a organização do Poder Judiciário. O embate realizado nas três discussões que sofreu a matéria no plenário da Assembleia Constituinte foi centrado na adoção da dualidade do Poder Judiciário, que conferiria a competência aos estados para organizar suas próprias justiças, e a diversidade do direito, que permitiria que cada unidade federativa estabelecesse leis próprias, observando fatores como a cultura ou costumes locais.

A questão da dualidade ou unidade do Poder Judiciário estava intimamente ligada com a questão da soberania dos estados. Para muitos deputados e senadores, permitir a existência do Poder Judiciário paralelamente aos estados e a União é aceitar que as unidades federativas possuam soberania, o que era contrário aos fundamentos da federação que estava sendo

construída. Já para o senador por São Paulo e ministro da justiça Campos Salles, o sistema federativo tinha como um de seus fundamentos centrais o conceito de dupla soberania, composta pela dos estados e a da União.

Como ocorrido anteriormente nos dois eixos apresentados, a representação do estado do Rio Grande do Sul defendeu um sistema diferente do proposto pelo projeto constitucional do Governo Provisório. Para estes representantes, o sistema federativo pressupõe liberdade e diversidade de situações. Vendo deste modo, deveria ser adotada a pluralidade das legislações, facultando aos estados a adoção de códigos próprios e a interpretação do direito privado adequado aos costumes e à situação de suas populações.

Nas últimas sessões destinadas a analisar o projeto de Constituição em primeira discussão, o voto da maioria dos representantes estava a favor da dualidade do Poder Judiciário e da diversidade do direito. Porém, o princípio da diversidade da legislação foi mais tarde rechaçado pelo Congresso Constituinte e o princípio da unidade do direito venceu na segunda e terceira votações, sendo escolhido como sistema do novo regime republicano. Esse resultado mostra, mais uma vez, que o Poder Executivo do Governo Provisório e a bancada dos representantes do estado de São Paulo foram os dois atores políticos mais influentes nas decisões dos outros parlamentares quanto à adoção dos seus sistemas escolhidos.

Se pudéssemos resumir em poucos parágrafos os discursos, intenções de voto e votações nominais que ocorreram na Assembleia Constituinte de 1891 sobre os três eixos aqui apresentados, diríamos que ela foi, como todo documento político de importância, fruto de poderosos grupos de interesse e de correntes ideológicas contrárias. Chegar a esta conclusão só foi possível porque consideramos a teoria econômico-interpretativa da história, desenvolvida no estudo de Beard (1921), como base para a análise dos documentos presentes nos anais. Em relação às ideologias presentes, observamos que os debates realizados no seio da arena legislativa se deram entre os adeptos minoritários da tese positivista da ultra federalização e da maioria dos republicanos seguidores de princípios liberais de influência norte americana.

A análise dos anais mostrou que a interpretação a ser dada a esse momento político de nosso país não pode ser entendida apenas enfatizando regionalismos, corroborando os achados de Backes (2004). As questões dos valores e dos interesses por detrás da adoção de um sistema institucional específico se sobrepuseram e ultrapassaram os limites geográficos estaduais e regionais do país. Como resultado, formaram-se durante as reuniões para a

discussão do projeto de Constituição enviado pelo Governo Provisório alianças entre grupos políticos de diferentes estados, que compartilhavam de visões próximas sobre assuntos econômicos e políticos. Esse comportamento observado nos leva a considerar que o Congresso era uma arena de extrema importância para o debate de ideias, contrariando estudos anteriores que afirmam que o Legislativo era apenas uma instituição representativa de interesses oligárquicos localistas.

Também podemos deduzir da análise dos anais da Constituinte de 1891 a situação dos partidos políticos no início da república. A falta de unidade partidária entre uma mesma bancada estadual, exceto o exemplo do Rio Grande do Sul e em muitos casos de São Paulo, confirma os principais pontos levantados no manifesto de criação do Partido Democrático deste estado em 1926. Mesmo que seu programa seja considerado por Carone (1976, p. 330-331) como extremamente tímido e de reivindicações vagas, o referido documento aponta os principais problemas enfrentados no sistema eleitoral republicano brasileiro da época, sendo a falta de conteúdo partidário programático umas de suas características mais marcantes.

Em conclusão, observa-se que não havia, por parte da esmagadora maioria das bancadas dos estados, uma homogeneidade e coesão nas votações dos deputados e senadores realizadas no recinto da Assembleia Constituinte, sendo as bancadas do Rio Grande do Sul e a de São Paulo as que mostram mais unidade nas emendas propostas. Aquela defendeu a criação de uma ultra federalização e posições muitas vezes contrárias da maioria dos representantes de outros estados, como, por exemplo, a extinção do Senado, a diversidade da legislação, o sistema de discriminação completo de rendas e a eleição direta para os ocupantes do Poder Executivo. As respostas para essa aparente “desconformidade” de doutrina podem ser entendidas através de duas explicações. Em primeiro lugar, ela foi consequência da estratégia da agremiação partidária em se segregar das demais para consolidar sua homogeneidade ideológica tanto no nível estadual, como no nacional (BACKES, 2004, p. 67). Em segundo lugar, e como já mostrado pelo presente estudo, as propostas apresentadas estavam em perfeita harmonia com os ideais positivistas abraçados pelos representantes, que também reverberariam com uma presença muito forte na Constituição daquele estado.

Já sobre o comportamento de coesão encontrado na bancada paulista, Backes (*Ibidem*, p. 66) mostra que essa característica se deu pelo fato de que os representantes do estado de São Paulo já estavam sob a coordenação de um grupo político ligado ao movimento intelectual dos republicanos históricos antes mesmo da proclamação da república. Ainda

segundo a autora, a força da referida bancada no estado e, mais tarde, nas duas Casas do Poder Legislativo nacional, iniciada pela prévia conciliação entre o Partido Republicano Paulista e as demais forças presentes na sociedade, certificou que, uma década depois da promulgação da Constituição de 1891 o primeiro presidente civil do regime republicano fosse um autêntico representante dos interesses do estado e de uma classe política ligada ao café.

4 UMA VISÃO INSTITUCIONALISTA DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME REPUBLICANO E DAS NOVAS REGRAS INSTITUCIONAIS DO SENADO

Nos capítulos anteriores mostramos um panorama geral do pensamento político das últimas décadas do regime imperial, além de um estudo comparativo das novas regras institucionais, principalmente do sistema eleitoral e da Câmara Alta, trazidas com a proclamação da república em 1889. Também foram matéria de análise no presente estudo as reuniões, discursos, votações e declarações de voto reunidos nos quatro volumes dos Anais da Assembleia Constituinte de 1890. Através desses documentos históricos pudemos observar dois interessantes movimentos que podem ser considerados fulcrais para melhor entendimento do período histórico estudado.

Em primeiro lugar, constatamos que o Legislativo Constituinte foi palco de intensos debates e embates ideológicos, que continham em seu cerne sistemas republicanos e federativos muito distintos entre si. Em segundo lugar, vimos que a ascendência econômica de uma elite política ligada à terra principalmente concentrada no estado de São Paulo, já observada décadas antes de 1889, também reverberou na capacidade e predomínio político. Seus representantes, aliados em um primeiro momento à classe militar vitoriosa, representada pelo Poder Executivo, conseguiu impor um sistema altamente descentralizado, de forte influência norte-americana, que redesenhou as entidades políticas estatais, a exemplo do Senado Federal desproporcional.

Desde o início, tomamos como perspectiva a ideia de que a adoção de sistemas eleitorais e políticos sempre são consequência e resultado direto de escolhas estratégicas prévias feitas pelas elites políticas de um país. Em momentos de redefinição de identidades coletivas, caracterizados pela prevalência do sentimento de incerteza, um estudo mais acurado dos seus movimentos endógenos também nos pode fornecer pistas para um melhor entendimento dos grupos políticos por detrás de tal mudança. De acordo com uma vasta literatura especializada, uma mudança efetiva no sistema político ou eleitoral de um país só ocorre quando os atores políticos com real poder de barganha percebem que as novas regras

institucionais irão, de algum modo, conferir maiores benefícios e resultados a eles próprios (COLOMER, 2004; BOWLER, 2006, p. 586).

A partir dos achados levantados, partimos para a aplicação da teoria do institucionalismo histórico para explicar os motivos da manutenção da Câmara Alta no ordenamento jurídico-político inaugurado com a Constituição de 1891. No nosso entendimento, os estudos voltados a entender o Senado, apesar de estarem crescendo nos últimos anos, ainda não alcançaram o *status* conferido aos da Câmara Baixa e estão aquém de explicar o papel fundamental que aquela instituição possui desde os primórdios da sua existência. Assim sendo, este trabalho pretende trazer à tona uma explicação alternativa ao desenho representativo federal que perdura até os dias de hoje. Acreditamos que existe um movimento dentro da ciência política brasileira de se repetir em demasia estudos com o mesmo enfoque argumentativo e metodológico e um afastamento cada vez maior de trabalhos focados na análise histórica das nossas instituições. Esta situação confere ao pesquisador um amplo campo de pesquisa a ser investigado e desvendado.

4.1 O MODELO BASE E A APLICAÇÃO NO OBJETO DE ESTUDO

O objetivo principal das análises centradas no institucionalismo histórico é o de estimar o impacto das variações nas formas e regras de uma instituição²⁹ sobre um resultado em particular ou um conjunto específico deles. Seu estudo é identificado como de base histórica porque seus pesquisadores acreditam que uma vez formadas, essas mesmas instituições tendem a influenciar a dinâmica política tanto no momento de sua criação, quanto em períodos subsequentes³⁰. Vistas desse modo, as instituições teriam como principal função a de moldar e agregar os mais diversos interesses dos atores sociais presentes em uma sociedade (LIBERMAN, 2001, p. 1012-1013).

Muitos dos trabalhos que tem como base o institucionalismo histórico defendem que a diferença entre os resultados observados de uma instituição, quando considerados fatores como tempo e espaço, dependem de, pelo menos, um fator exógeno explanatório não

²⁹ Nesta visão teórica, toda organização formal ou uma associação de regras informais entendidas pelos membros de uma determinada associação política como legítima pode ser categorizada como uma instituição.

³⁰ Visto desse modo, podemos empregar a mesma concepção de instituição desenvolvida anteriormente nos partidos políticos, nas Constituições de uma nação, nas estruturas corporativistas e nas organizações financeiras (LIBERMAN, 2001, p. 1013).

pertencente à mesma instituição estudada. Se pudéssemos agrupar essas ideias e conceitos em uma equação matemática simples, ela seria escrita da seguinte forma:

$$Y_{i,t} = f(I_{i,t}; X_{i,t}) + e_{i,t}$$

Nessa equação, os subscritos i e j representam as unidades de tempo e espaço característicos do modelo institucionalista histórico. A variável Y é o resultado final de uma mudança institucional estudada e entendida como uma função da variável representando a instituição política específica (I) com um vetor representando possíveis variáveis explanatórias externas de caráter não institucional (X). Somam-se a esta equação possíveis erros na mensuração e na criação do modelo explicativo, denotados pelo termo e (LIBERMAN, 2001, p. 1014).

Logicamente, a expressão matemática anterior é uma simplificação de um fenômeno social e político muito mais complexo de ser mensurado. Se considerarmos que mudanças institucionais também podem ser frutos de um processo iniciado anteriormente ao choque exógeno considerado, essa nova equação passa a definir que a mudança institucional em um dado tempo e espaço ($Y_{i,t}$) é função de uma variável institucional e outras variáveis explanatórias. Estas, por sua vez, seriam mensuradas no tempo presente e em k intervalos de tempo antecedentes ao período t levado em consideração, mais o termo de erro randômico e (*Ibidem*, p. 1014). A nova conformação espacial matemática resumir-se-ia pela seguinte representação:

$$Y_{i,j} = f(Y_{i,t-1} \dots Y_{i,t-p}) + f(I_{i,t} \dots I_{i,t-k}; X_{i,t} \dots X_{i,t-k}) + e_{i,t}$$

As consequências dessas equações acarretam a ideia de que mudanças profundas em um ordenamento institucional estável são causadas principalmente pelo choque de fatores exógenos à instituição. Outro ponto considerado importante para o entendimento do institucionalismo histórico é que a variável I , que representa a instituição estudada, tem como peculiaridade a baixa frequência de mudança. Em outras palavras, esta corrente teórica acredita que as instituições são estruturas e organizações políticas que tendem a manter-se em um *status quo* específico, não sendo facilmente modificadas.

A estratégia mais utilizada dentro da corrente teórica escolhida por nós para observar os efeitos e impactos que um fator exógeno exerce na variável-chave explanatória é o da análise longitudinal (*longitudinal analysis*). Sua principal função é buscar evidências, através de sequências históricas, com o intuito de testar diretamente as hipóteses levantadas do

fenômeno estudado. A periodização seria, portanto, uma condição necessária para toda a análise histórica, visto que buscaria em certos tipos de eventos ou processos, como guerras, choques econômicos internacionais e/ou mudanças bruscas de regime político, pontos destacáveis na explicação da variável dependente.

No institucionalismo histórico, esses eventos são classificados como “pontos de inflexão” (*turning points*). Eles podem ser caracterizados como eventos ou acontecimentos de grande importância e relevância para a cronologia histórica institucional que geralmente são um encorajador na definição de novos ideais e propósitos. É exatamente nesses momentos de nova interpretação dada pelos atores políticos de uma sociedade às instituições que um estudo acurado e sensível aos seus contextos históricos permite estimar os impactos provenientes dessa variação.

Liberman (2001) apresenta em seu estudo que a corrente institucionalista emprega quatro estratégias predominantes em suas análises históricas comparativas. Elas sempre são relacionadas com o enfoque principal dado pelo pesquisador no seu objeto de pesquisa: a primeira tem como ponto central estudar a origem e o desenho primitivo da instituição (*institutional origins strategy*); a segunda, compreender o momento exato da mudança do paradigma institucional (*institutional change strategy*); a terceira, analisar os fatores e choques externos à instituição estudada (*exogenous shock strategy*); e, por fim, a que considera o impacto de fatores associados a explicações concorrentes (*rival causes strategy*)³¹.

Apresentadas as bases estruturais da corrente teórica adotada para entender o papel do Senado na mudança do império para a república, partimos para sua aplicação e articulação com os achados já apresentados nos capítulos anteriores.

Como observado durante o nosso estudo prévio, o período compreendido entre as últimas décadas do governo imperial e início do regime republicano é um terreno de estudo vasto e fértil a ser analisado pelo pesquisador. Em primeiro lugar, a história da Câmara Alta brasileira vitalícia mostra que foram raras as vezes em que as suas regras internas foram modificadas, ocasionando normas altamente restritivas e centralizadas na figura do imperador, principalmente quando consideramos o processo de escolha dos senadores. O conjunto dessas características fez com que o Senado fosse associado intimamente ao regime imperial e visto

³¹ Para melhor detalhamento das estratégias usadas pelos pesquisadores, ver Liberman (2001, p. 1020-1023).

por grande parte da população como a casa legislativa onde prevalecia a manutenção do *status quo* e de natureza avessa às reformas políticas necessárias e estruturantes para o país.

Vimos também que o advento da proclamação da república através de um golpe militar em 1889 não foi uma ação tomada sem respaldo histórico e sem apoio de segmentos específicos da sociedade da época. Ele foi um ato que aos poucos foi sendo idealizado e amadurecido durante as cinco últimas décadas da monarquia; ocasionado pela desconfiança cada vez mais crescente para com as instituições representativas, pela emergência de uma classe social que carecia de um sistema político mais permissivo e moderno, pela politização da classe militar com o fim da Guerra do Paraguai e pela ebulição de diversas correntes de pensamento e de manifestos que retratavam o pensamento político da época, a exemplo do famoso manifesto republicano de 1870.

A mudança de regime também pode ser entendida como um dos “pontos de inflexão” observados pela teoria do institucionalismo histórico. Foi através desse evento que todo um projeto advindo das elites políticas ligadas à terra e das forças armadas pôde ser implementado e testado por meio da adoção de um regime federativo, republicano e extremamente descentralizado. É nesse redesenho institucional que vemos o ponto-chave para a consolidação do regime republicano. Se tomarmos como verdadeiro o paradigma sofrido pelos EUA em processo semelhante, obter o apoio dos pequenos estados da federação na ratificação da Carta Magna só foi possível com a criação de uma instituição política, o Senado, que representasse todas as unidades federativas em pé de igualdade, independentemente de suas populações (GALLIGAN, 2006, p. 272).

No caso do Brasil, podemos deduzir que deslocar o eixo decisório político centralizado na região Sul-Sudeste e conceder maior representação aos estados do Norte e Nordeste na arena eleitoral nacional, foi a forma encontrada pela elite dirigente de dividir o poder recém-conquistado sem entregá-lo completamente. Essa afirmação poderia ser corroborada com a instauração de um Senado desproporcional, que, em tese, concedia poder decisório igual a todas as unidades federativas, ao mesmo tempo em que foram observadas evidências nos anais da Constituinte da grande força política e econômica que o estado de São Paulo exerceu na imposição de seu modelo político na criação e ratificação da Carta Magna de 1891.

Quando ponderamos as estratégias de periodização levantadas por Liberman (2001), constata-se que durante o desenvolvimento do presente trabalho, utilizamo-nos da estratégia

da mudança institucional e do choque exógeno para explicar o produto da instituição senatorial no novo regime republicano. A estratégia de mudança institucional envolve a confrontação de dois momentos distintos de uma mesma instituição política, separados apenas por uma conjuntura causadora da reconfiguração institucional. Aplicando em nosso objeto de estudo, a lógica da abordagem é encontrada quando comparamos a função institucional que o Senado recebia no sistema político monárquico com a que ele passou a usufruir, logo após o choque externo provocado pela proclamação da república. Dando continuidade à aplicação da teoria, o uso da estratégia do choque exógeno foi possível porque a mudança institucional realizada na Câmara Alta com o advento de 1889 atendeu as três condições necessárias descritas pelo autor³² e extrapolou as fronteiras do objeto estudado, uma vez que ela foi levada a cabo por uma força causal externa, a força militar.

4.2 INOVAÇÕES NA TEORIA DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

A principal crítica feita ao institucionalismo histórico é, como apresentado no início do capítulo, a excessiva mobilização de explicações causais não institucionais. Como principal decorrência desse fenômeno, esta corrente teórica tradicional subordina-se a um elevado grau de dependência aos fatores exógenos, omitindo, portanto, que outras causas e variáveis também podem exercer influência na construção de teorias de mudança institucionais mais robustas. Vendo deste modo, a investigação centrada na análise tradicional é tachada de ser limitada e incapaz de elucidar como as transformações institucionais ocorrem (REZENDE, 2012).

A partir do reconhecimento dessas falhas metodológicas, a busca por novos modelos e teorias explicativas dos processos de mudança institucional passou a ser prioridade nas ciências sociais nos últimos cinquenta anos, com o intuito de reduzir o grau de exogeneidade das teorias institucionais históricas tradicionais. Rezende (*Ibidem*) mostra que as teorias da segunda geração do institucionalismo histórico vêm empenhando-se em incorporar em seus estudos quatro variáveis-chave³³ que permitem ao pesquisador incluir gradualmente

³² São elas: realizadas de maneira e por um período bem-definido e em um intervalo de tempo relativamente curto (LIBERMAN, 2001, p. 1022).

³³ As dimensões descritas pelo autor estão presentes na agência, nos elementos subjetivos e informais, nas tensões dinâmicas e nos efeitos não-intencionais (REZENDE, 2012, p. 114).

interpretações de cunho intrínseco em sua base interpretativa da realidade de câmbio institucional observada (*Ibidem*, p. 114).

A suposição de que mudanças só poderiam ser explicadas através de choques exógenos é um ponto fortemente combatido pelos críticos do novo institucionalismo histórico. Para eles, este pressuposto limita o entendimento verdadeiro da instituição, visto que desconsidera que a arena política é uma conjunção de fatores que agregam interesses e preferências de diversos grupos de pressão presentes na sociedade.

Outro problema da teoria histórica tradicional reside na tese de que as instituições são elaboradas e preservadas em um alto grau de estabilidade. A principal consequência dessa percepção é que as mudanças institucionais são apenas entendidas como resultados extremamente lentos, raros e com baixa probabilidade de ocorrência (REZENDE, 2012, p. 117). Por sua vez, as mudanças nas organizações institucionais observadas só ocorreriam neste cenário através de fenômenos de causas imediatas ou de "conjunturas críticas" (*critical junctures*). Sua definição está intimamente ligada ao mecanismo de *path dependence*³⁴ e abarca curtos períodos de tempo em que é substancialmente alta a probabilidade de que as escolhas dos agentes políticos influenciem os resultados de interesse estudados (CAPOCCIA & KELEMEN, 2007, p. 348).

As críticas feitas pelo novo institucionalismo a respeito desta compreensão de estabilidade institucional recaem sobre ineficácia de fornecer bases suficientes e de caráter robusto, para dar conta da grande complexidade que os processos de mudança institucional se configuram na realidade social, e na ausência da percepção de que mudanças podem ocorrer por meio de erosões lentas ou graduais ao invés de causas imediatas.

Consciente da necessidade de sobrepujar as brechas teóricas do modelo anterior e, ao mesmo tempo, de sistematizar novas formas de entendimento da mudança institucional, o novo institucionalismo histórico vem progressivamente introduzindo novas possibilidades de estudo e de aplicação da teoria. Sua principal contribuição para as teorias institucionais de mudança foi a de enfatizar que as principais causas de mudança institucional são advindas das próprias instituições ou até mesmo relativas às interações entre os agentes políticos e as próprias instituições (REZENDE, 2012, p. 118). O principal produto dessa reviravolta teórica

³⁴ De acordo com esse mecanismo, todo o resultado de um processo social ou econômico em um tempo *t* depende de uma alta gama de fatores e decisões que foram tomados anteriormente por um conjunto de atores políticos num momento *t-1*. Em outras palavras, esse mecanismo busca mostrar que a história importa para o desenvolvimento das instituições.

foi a introdução de novas perspectivas na compreensão e na lógica dos fenômenos que explicam as mudanças institucionais.

Buscamos demonstrar que estudar uma instituição política através de suas mudanças no tempo e no espaço pode abrir caminhos para a criação de fortes influências causais passíveis de emulação e replicação. No nosso caso, utilizar as principais descobertas fornecidas por uma bibliografia concentrada na análise de três frentes históricas, a saber, a do período monárquico, a do período transitório e a das primeiras décadas do regime republicano, juntamente com a investigação dos interesses e resultados por detrás da Constituinte de 1891, forneceu embasamento para a aplicação da teoria institucionalista de viés histórico.

Identificamos no desenvolvimento da teoria institucionalista em nosso objeto de estudo que a grande importância conferida aos fatores históricos exógenos nas explicações causais termina por deixar de lado as variáveis institucionais, ou endógenas, nas explicações das mudanças institucionais. Isto causa em nossa análise uma explicação de cunho parcial do papel institucional do Senado no período considerado. Aplicar as teorias do novo institucionalismo histórico elencadas anteriormente requer maior disposição do pesquisador, visto que aprofundar e imergir ainda mais nos processos de mudança institucional é o mesmo que arquitetar e sistematizar com precisão complexos processos de interesses de cunho social e econômico que são naturais na realidade em que vivemos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito principal desse trabalho foi o de tomar a alteração do sistema político na mudança do regime monárquico para o republicano em 1889, tendo o Senado brasileiro como objeto de estudo, como ponto de partida para um melhor entendimento do período estudado. As evidências apresentadas tanto na literatura especializada como na análise dos Anais da Constituinte de 1890 nos levam a reforçar o entendimento de que o fator da influência norte-americana foi fulcral na adequação das instituições para o modelo político escolhido pelos militares.

A literatura elencada no primeiro capítulo mostrou que as últimas décadas do sistema monárquico e do período embrionário da república foram de intensa troca de ideias e de confrontos entre as principais correntes ideológicas, cada uma com seu projeto de nação a ser desenvolvido. Também foi característico desse período o declínio e a rápida ascensão de classes sociais específicas, que não só reverberaram nos quesitos de prestígio e de influência econômica, mas também nas de representação política. A oligarquia ligada à produção do café, conhecida como a dos barões do café, exerceu papel fundamental na proclamação do novo regime juntamente com a classe militar, visto que para estes atores a monarquia era sinônimo de sistema político defasado, atrasado e de baixa mobilidade social. Instituir a república sob os seus cuidados seria, portanto, a única forma de garantir que seus interesses fossem completamente executados.

A ferramenta para que isto se tornasse realidade veio com a Constituição de 1891. A leitura e interpretação dos documentos históricos dos anais da Constituinte feitos no capítulo subsequente nos permitiram identificar os principais atores na construção do sistema republicano. Inferimos sobre o papel fulcral que o Poder Executivo provisório, exercido pela força militar, e a bancada de representantes do estado de São Paulo tiveram em influenciar os demais representantes, principalmente nas questões mais fundamentais do novo regime. Vimos também que mesmo sendo derrotada no quesito do método de eleição do presidente da república, a bancada paulista foi uma das únicas que permaneceu coesa nas votações, sendo, muitas vezes, o fator aglutinador e norteador de estados mais fracos e menores da federação que estava sendo construída.

É desse achado que acreditamos que a primeira hipótese levantada no presente estudo, que levou em consideração a importância econômica de São Paulo no quesito de escolha do modelo adotado na primeira Constituição da era republicana, pôde ser confirmada. A força dessa diáde política poderosa poderia ser comprovada, mais uma vez, utilizando-se do exemplo dos anais. De um lado, a Carta Magna, produto de um decreto-lei do Governo Provisório, já estava pronta quando os pais fundadores da república brasileira foram eleitos, e de outro, a capacidade observada dos representantes do estado mais rico da federação em conseguir aprovar um modelo de república federal descentralizado, tanto administrativamente quanto politicamente.

A implantação de uma Câmara Alta extremamente desproporcional renovada a cada três anos entra como peça fundamental nesse período de transição. Com o apoio dos estados mais fracos politicamente, que passaram a contar com maior poder de barganha no Senado, São Paulo aceitou perder uma cadeira no Senado Federal em troca da diminuição muito maior de outras unidades federativas, como o Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia. Nossa leitura dos anais sugere que em muitos momentos, a exemplo das discussões sobre a discriminação de rendas e da adoção dos impostos, houve um movimento de “aglutinação” entre os interesses dos estados do Norte e de São Paulo; corroborando para a confirmação da nossa segunda hipótese elencada. A principal consequência da grande influência do estado do sudeste perdurou durante todo o período, o que acabou aumentando o seu peso relativo dentro da Casa Legislativa. O melhor modelo institucional que se adequaria nessas ambições foi o Norte Americano, que já havia instituído um regime com regras muito parecidas algumas décadas atrás.

Acrescenta-se que São Paulo parece ter tido uma posição decisiva na presidência da república, argumento este último reforçado pela ratificação da escolha do sistema de “soberania dupla” observado nos documentos históricos. Esse sistema concedeu, em tese, ao Poder Executivo federal papel fundamental na construção do novo regime político. Em outras palavras, os nossos achados mostram que São Paulo foi o estado que menos perdeu na transição de regime e acabou se fortalecendo com o poder central, mesmo com a diminuição de uma cadeira na Câmara Alta. Neste sentido, a mudança de um senado proporcional para um desproporcional envolveu um pacto muito mais amplo e complexo, que envolveu os militares, a elite política advinda do café e a presidência da república.

Por fim, o último capítulo se concentrou em aplicar a teoria do institucionalismo histórico, levando em conta os achados obtidos até então. Foi através da interpretação dada por esta corrente teórica que pudemos entender os fatos da ascendência e descendência de elites políticas e o fomento de manifestações intelectuais característicos no período que compreende o fim da monarquia e início da república como *turning points*, momentos que geralmente encorajam redefinições de ideais e propósitos na cronologia histórica institucional.

É a partir desse ponto que podemos identificar o papel do Senado brasileiro na mudança do regime monárquico para o republicano em 1889. Tomando o pressuposto de que as Câmaras Altas são ramos legislativos *protean*, ou seja, que se adaptam mais facilmente ao grupo político no poder, independente do contexto (TSEBELIS & MONEY, 1997); e que a Constituição de um país pode ser entendida como resultado de uma luta baseada nos interesses econômicos dos seus proponentes e oponentes (BEARD, 1921; MCGUIRE & OHSFELDT, 1989), vemos que o Senado buscou assumir, neste primeiro momento, a característica de ser uma casa “amortecedora” dos principais anseios dos grupos políticos do país. Este fato pôde ser observado na tentativa da Câmara Alta de promulgar uma lei que concederia “anistia ampla” aos mais diversos grupos políticos remanescentes do regime monárquico. Com esta observação, acreditamos que nosso objetivo principal foi cumprido. Empenhar e experimentar novas formas de explicação de um fenômeno político acontecido há quase 200 anos em nosso país é o mesmo que olhar para nosso tempo presente e contemplar as consequências sentidas até os dias atuais (BACKES, 2008; NEIVA, 2006, 2008; STEPAN, 2000; SAMUELS & SNYDER, 2001).

Nosso trabalho levantou mais questionamentos do que propriamente respostas a uma questão que permanece atual nos dias de hoje. Como já exposto, esses momentos de redefinição de identidades coletivas fornecem um campo bastante farto e amplo para o pesquisador investigar com “outros olhos” a realidade do momento, especialmente quando buscamos entender através da ótica de teorias como o institucionalismo histórico e seus desdobramentos. A partir dessa nova realidade, sugerimos como agenda de pesquisa pontos que, a nosso ver, merecem ser mais bem explorados. Em primeiro lugar, recomendamos a replicação da mesma estratégia usada por Beard (1921) em sua obra, agora adaptada para a realidade brasileira. É bastante provável que um maior estudo sobre os interesses econômicos dos pais fundadores da república brasileira, unido ao cruzamento dos registros de votação dos parlamentares constituintes no processo de ratificação, ausentes nos anais, poderão oferecer pistas mais claras dos interesses por de trás da escolha do sistema eleitoral e político adotado

na Carta de 1890. A partir desse mapeamento mais preciso, o pesquisador poderia verificar se há a incidência de um padrão claro de votação, em que o fator econômico e da classe social pesaram na escolha de cada um dos parlamentares.

Por fim, recomendamos um estudo ainda mais focado na instituição senatorial nessa mudança de regime. Nossa investigação sugeriu que o estado de São Paulo foi o principal ator político que influenciou na implementação de dispositivos constitucionais muito próximos do Norte Americano, fato esse corroborado com a adoção do presidencialismo, do federalismo e do Senado altamente desproporcional. Esta observação levanta outras indagações que merecem ser entendidas: quais foram os interesses que estavam representados no Senado depois de 1889? Por que as províncias mais bem representadas na monarquia, como Minas Gerais, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro permitiram que na nova configuração institucional todos os estados fossem iguados em nível representativo na Câmara Alta sem que houvesse uma revolta armada? Enfim, perguntas que poderiam fornecer uma nova visão para o entendimento e conferir novas explicações desse período tão importante para a história do Brasil.

6 REFERÊNCIAS

ALONSO, Angela. **Crítica e Contestação: o movimento reformista da geração 1870.** Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 15, n. 44, p. 35-55, out. 2000.

AMÉRICO BRASILIENSE, A. M.. **Os programas dos partidos e o II Império.** São Paulo: J. Seckler, 1878.

BACKES, Ana Luiza. **Fundamentos da ordem republicana: repensando o Pacto de Campos Sales.** Tese de Doutorado. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2004.

_____. **Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões.** In: LEMOS, LEANY (Org) *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte.* Senado Federal, p. 63-84, 2008.

_____. **Notas sobre a república, oligarquias e utopias.** In *Cadernos Aslegis*, nº 37, Câmara dos Deputados: DF, pp. 14-30, 2009.

BASBAUM, Leôncio. **História sincera da República: de 1889 a 1930**, 4ª ed. Vol. 1. São Paulo, Ed Alfa-Omega, 1976.

_____. **História sincera da República: das origens a 1889**, 4.^a Ed., Vol. 2. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

BEARD, Charles A. **An economic interpretation of the Constitution of the United States**, Ed. Macmillan: New York, 1913.

BOWLER, Shaun. **Electoral Systems** *In The Oxford Handbook of Political Institutions*. Editado por R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder, and Bert A. Rockman. Oxford University Press: New York, p. 577–594, 2006.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 10. Jul. 2014.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. **The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism**. *World Politics*, v. 59, n. 03, p. 341-369, 2007.

CARONE, Edgard. **A primeira república: 1889-1930**. Ed. Difel, São Paulo, 1976.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

_____. **A formação das almas.** São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CELSO, Afonso. **Oito anos de parlamento.** Senado Federal, 1998.

COLOMER, Josep. **The strategy and history of electoral system choice** *In Handbook of Electoral System Choice.* Editado por Josep Colomer and Bernard Gofman. Plagrave Macmillan Press: New York, p. 3-69, 2004.

COSTA, Cruz. **Pequena história da República.** Ed. Brasiliense, 1989.

DOS DEPUTADOS, CÂMARA. **Anais do Congresso Constituinte da República.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. 1, 1924.

_____. **Anais do Congresso Constituinte da República.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. 3, 1924.

GALLIGAN, BRIAN. **Comparative Federalism** *In The Oxford Handbook of Political Institutions.* Editado por R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder, and Bert A. Rockman. Oxford University Press: New York, p. 577–594, 2006.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de; *et al.* História geral da civilização brasileira. **O Brasil monárquico: Declínio e queda do império,** v. 4, 1995.

LEITE, Beatriz Westin. **O Senado nos anos finais do Império (1870-1889)**. Senado Federal, 1978.

LIEBERMAN, Evan S. **Causal Inference in Historical Institutional Analysis A Specification of Periodization Strategies**. *Comparative Political Studies*, v. 34, n. 9, p. 1011-1035, 2001.

LYRA, Augusto Tavares de. **Instituições políticas do Império**. Senado Federal, 1979.

NEIVA, Pedro. **Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo?** *Dados- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, nº. 2, p. 269-299, 2006.

_____. **Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil**. In: LEMOS, LEANY (Org) *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Senado Federal, p. 23-61, 2008.

_____; IZUMI, Maurício. **Perfil Profissional e distribuição regional dos senadores brasileiros em dois séculos de história**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 84, p. 165-188, 2014.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Da exogeneidade ao gradualismo. Inovações na teoria da mudança institucional**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, 2012.

SAMUELS, D. & SNYDER, R. **The value of a vote: malapportionment in comparative perspective.** British Journal of Political Science, 31, p . 651-671, 2001.

SOUZA, Francisco Belisário Soares de. **O sistema eleitoral no Império.** Brasília-DF, Senado Federal e Editora da Universidade de Brasília, 1979.

STEPAN, A. **Brazil's decentralized federalism: Bringing government closer to the citizens?** Daedalus, 129, p. 145-169, 2000.

TAUNAY, Affonso E.. **O Senado no Império,** Senado Federal, Brasília-DF, 1978.

VIANNA, Oliveira *et al.* **O ocaso do Império.** ABL, 2006.