

Área temática: Grupo de Estudos do Executivo

O Brasil oligárquico e a reforma constitucional de 1926: mudança em tempos de estabilidade?*

Jaqueline Porto Zulini¹

Fernanda Regina Machado²

¹ Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: jaquepz@gmail.com.

² Mestranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail:

fer.re.machado@gmail.com.

*Trabalho preparado para apresentação no VIII Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015.

O Brasil oligárquico e a reforma constitucional de 1926: mudança em tempos de estabilidade?*

Jaqueline Porto Zulini¹

Fernanda Regina Machado²

¹ Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: jaquepz@gmail.com.

² Mestranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail:

fer.re.machado@gmail.com.

Resumo

O estudo do *modus operandi* dos regimes oligárquicos que se sucederam na América Latina durante a passagem do século XIX para o XX ainda é embrionário. Este trabalho procura contribuir para o tópico através do exame da Primeira República brasileira (1891-1930), normalmente retratada como uma experiência pautada em relações tradicionais de poder que minavam as instituições políticas liberais, esvaziadas de sentido prático graças ao pacto oligárquico firmado entre o presidente do país e os governadores estaduais. Analisando a tramitação da única reforma constitucional aprovada na época (em 1926) com ênfase na adoção do veto parcial, única inovação no processo legislativo imposta pela referida revisão, mostraremos o dinamismo das relações entre os poderes e o papel relevante do parlamento como via decisória. Os achados contrariam a leitura clássica que reduz o congresso a um conglomerado meramente simbólico, privado de funções políticas naquele período.

Introdução¹

Oligarchy ranks among the most widely used yet poorly theorized concepts in the social sciences.
(WINTERS, 2011:1)

A literatura disponível sobre os regimes oligárquicos é majoritariamente preconceituosa porque os analisa a partir do referencial democrático. Como se sabe, o viés negativo que cerca a palavra *oligarquia* remonta aos clássicos do pensamento político grego e sua inclinação em considerá-la uma forma viciada de aristocracia.² A teoria das elites minimizou esse efeito ao propor uma significação mais neutra para o termo, mas ele ganhou nova acepção pejorativa com o avanço da teoria do subdesenvolvimento e a interpretação da oligarquia enquanto *estágio de transição* de um sistema sociopolítico “tradicional” para outro “moderno” e “democrático” (BOBBIO, 1998:836). Em termos práticos, essa visão assumia que o *modus operandi* dos governos oligárquicos era caracterizado pelo empenho do grupo no poder em fortalecer o executivo e controlar o judiciário, marginalizando (ou excluindo) o

*Trabalho preparado para apresentação no VIII Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015.

¹ Agradecemos aos comentários de Fernando Bizarro, Miriam Dolhnikoff e Paolo Ricci às versões preliminares deste texto. Erros remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.

² Tanto na *República* (de Platão) quanto em *Política* (de Aristóteles), o sentido etimológico de oligarquia (“governo de poucos”) é substituído por uma manifestação mais específica e julgada maléfica (no caso, pelo “governo dos ricos”).

legislativo e todas as formas de oposição ao regime (SHILS, 1962). Um raciocínio que ressoou na historiografia política da Primeira República brasileira (1891-1930). Até pouco tempo, os analistas defendiam que as elites republicanas naquele período eram liberais apenas no discurso pois, na prática, a dinâmica política se pautava pela chamada “política dos governadores”: um acordo não-escrito firmado pelo executivo federal diretamente com as oligarquias estaduais para conduzir o governo nacional sem comprometer a autonomia local (CARDOSO, 1975; CARONE, 1971; FAORO, 1975; FAUSTO, 2003; LESSA, 1988; SOUZA, 1973). Esta visão apontava o descabimento da adoção do regime representativo no país baseada no atraso socioeconômico do Brasil e disseminou o descrédito nas instituições do período (FAORO, 1975; FAUSTO, 2003; LEAL, 1997; LYNCH, 2014). Formou-se um consenso em torno da ideia de que as eleições não passariam de uma encenação assumindo-se os efeitos do clientelismo e da fraude sobre o voto: a manutenção das oligarquias no poder (CARVALHO, 2003; CARONE, 1971; MOTTA, 2008; NICOLAU, 2002; PORTO, 2004; TELAROLLI, 1982). Também se difundiu a impressão de que a política republicana resumia-se à atividade do executivo por se presumir a falta de atuação independente do legislativo e do judiciário (LESSA, 1988; LYNCH, 2014). Daí o desestímulo criado por toda esta fórmula mental frente aos estudos sistemáticos das eleições, das relações entre os poderes e da legislação daquele período, já que não se notava sentido em analisar as instituições representativas na experiência oligárquica por se considera-las reflexo do fracasso da constituição liberal, aparentemente vigente apenas no papel.

Trabalhos recentes questionaram todo este imaginário clássico a partir de análises detidas no comportamento político-eleitoral dos atores da época. Na arena eleitoral, foi demonstrado que a degola das oposições na Primeira República era bem menor do que se pensava (RICCI; ZULINI; 2012; 2013). Mais do que isto: novos dados indicaram quanto as oligarquias se organizavam politicamente para a disputa eleitoral (RICCI; ZULINI, no prelo), recorrendo à fraude como o último recurso na competição política (RICCI; ZULINI, 2014). No âmbito parlamentar, foi contestada a ideia de que o pacto oligárquico se estabeleceu fora do congresso, em negociações privadas que envolveram poucos líderes políticos (BACKES, 2006). Também se desmistificou a crença de que a definição das candidaturas presidenciais foi dominada pela política do “café-com-leite” – uma referência direta às elites dos estados de São Paulo e Minas Gerais, os maiores produtores de café e gado leiteiro do período republicano, respectivamente (VISCARDI, 2012). Em comum, todas estas pesquisas resgataram a complexidade da Primeira República brasileira, retratando um regime que ultrapassa o acordo oligárquico para poder ser viável dada a contínua demanda constatada por canais para institucionalizar o conflito, seja pela via eleitoral, seja no espaço do próprio plenário.

Curiosamente, porém, ainda não foi objeto da devida audiência as motivações do legislador para alterar o *status quo* das relações entre os poderes em 1926, com a aprovação de única revisão constitucional realizada durante o Brasil oligárquico. A reforma modificou a declaração de direitos; uniformizou a jurisprudência dos estados às leis federais; redefiniu as hipóteses para intervenção federal da União nos estados; reviu algumas atribuições do poder legislativo e o processo legislativo em si (FRANCO, 1960). Neste *paper*, procuramos as razões por trás da introdução do veto parcial, inserido sob a aba do último tópico. A pesquisa recupera o contexto político-econômico que tornou a inovação oportuna para o regime oligárquico republicano rastreando como se formou o interesse do legislador em alterar o *status quo* desde a decisão do executivo pelo veto total ao orçamento para o exercício financeiro de 1922. Inicialmente qualitativa, a abordagem se debruça no exame de mensagens presidenciais e discursos

disponíveis nos anais da câmara dos deputados e do senado federal, acompanhando a tramitação da revisão constitucional e os argumentos para o adendo desse novo mecanismo de veto. Na segunda fase, o estudo procede ao levantamento numérico dos vetos presidenciais, distinguindo o uso deste instrumento antes e depois da reforma.

O texto abre com uma seção destinada a sumarizar os antecedentes da interpretação tradicional da Primeira República brasileira que enfatizam a estabilidade do regime graças ao arranjo oligárquico instituído ainda em 1900 e mapeia brevemente o contexto da revisão constitucional aprovada em 1926, pouco antes do regime sucumbir e depois de várias iniciativas reformistas sem sucesso. Nossa hipótese é a de que a adoção do princípio da exclusividade da matéria orçamentária e do veto parcial constituiu uma tentativa de conter o “inchamento orçamentário” do Brasil. A segunda seção recupera os debates no congresso evidenciando a preocupação do governo diante do crescimento superior das despesas frente às receitas e mostra a tensão político-econômica de 1921, quando o executivo dá um ultimato ao legislativo vetando a lei orçamentária integralmente por causa do excesso de emendas parlamentares anexadas. Na sequência, apresentamos os efeitos da introdução do veto parcial para o controle do orçamento republicano. À guisa de conclusão, o caso traz luz para o dinamismo das relações executivo-legislativo e a complexidade da política em época oligárquica, ambos merecedores de maior atenção pelos especialistas.

1. A reforma constitucional de 1926: esgotamento do pacto oligárquico?

Até muito recentemente, os estudiosos desconfiaram da importância das instituições representativas mantidas no Brasil durante as experiências imperial e republicana. As primeiras análises detidas no funcionamento da monarquia constitucional no país suspeitavam da capacidade de atuação do legislativo na época por considerarem que o poder moderador falseava o modelo representativo ao manter a câmara dos deputados sob o jugo do imperador, autorizado a dissolvê-la se o governo perdesse maioria parlamentar (FAORO, 1975; GRAHAM, 1990; HOLANDA, 1985). Melhor dizendo: pensava-se que o moderador cumpria uma função essencial quando interferia inclusive na composição do congresso procurando domesticar potenciais conflitos comprometedores do equilíbrio do regime, como se o sistema não desse conta de fazê-lo pelas vias liberais convencionais – isto é, através das eleições e da articulação político-parlamentar (IDEM).³ Com a transição para a república federativa e o fim do poder moderador, os especialistas apontaram no novo regime a existência de um mecanismo que resolvia a gestão do Brasil no âmbito das relações tradicionais de poder, equivalendo à influência pessoal antes exercida pelo imperador. Na base desta tese estava a premissa de que a política do período republicano seguia fortemente guiada pelo regionalismo, sendo orquestrada em negociações exógenas ao congresso – mais especificamente, via barganha direta entre o chefe do executivo e as oligarquias estaduais. Tratava-se do que ficou conhecido por “política dos governadores”, o meio que se conjectura ter afiançado a estabilidade da Primeira República (CARDOSO, 1975; CARONE, 1971; FAORO, 1975; LESSA, 1988; SOUZA, 1973).

Segundo este raciocínio, as raízes do arranjo oligárquico remontam a uma investida contra a crise de governabilidade que abalou a primeira década republicana. A

³ Como bem explicam Dolhnikoff et al (2012), a ideia de que a prerrogativa do moderador em dissolver o congresso em exercício aliada à premissa de que o uso indiscriminado da fraude possibilitaria eleger uma nova câmara composta quase exclusivamente por deputados submissos ao imperador levou os analistas a duvidar do caráter representativo no oitocentos.

estratégia teria partido do então presidente Campos Sales (1898-1902), que buscava maior independência frente ao legislativo por associar os problemas vividos pelos seus predecessores aos atritos existentes entre executivo e parlamento – conflitos difíceis de dirimir considerada a conjuntura imediata. Na época, as eleições federais não eram casadas e a renovação da câmara, em dezembro de 1899, poderia empossar representantes de duas inclinações políticas fatalmente opostas no meio de sua presidência. Desde 1897, o Partido Republicano Federal (PRF), única legenda nacional existente, estava rachado em duas facções hostis que se enfrentavam no congresso, a saber: os *republicanos* – de orientação jacobina e positivista – e *concentrados* – fiéis a Glicério, fundador da agremiação. Como chegara ao poder desvinculado de bandeiras partidárias, Campos Sales temia ficar sem qualquer amparo parlamentar para o seu plano de governo. Visando evitar tamanha adversidade, condicionaria a formação de uma maioria sólida em dois passos. Primeiro, através de um pacto de apoio mútuo com os governadores dos estados que elegiam as maiores bancadas na câmara (Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia). O combinado era garantir autonomia aos governadores em suas respectivas circunscrições contanto que eles assegurassem a eleição de deputados facilmente controláveis, incapazes de obstar a passagem da agenda presidencial. A segunda etapa dessa estratégia de fiou na atualização dos critérios previstos no regimento interno da câmara relativos à validação dos resultados eleitorais para constituição do corpo de representantes daquela casa legislativa – uma atribuição do parlamento na época, visto que a justiça eleitoral ainda não tinha sido criada. Neste caso, o objetivo era favorecer a diplomação dos candidatos controlados pelos governadores e barrar a entrada das oposições no congresso, em prol da constituição de bancadas unânimes (CARDOSO, 1975; CARONE, 1971; FAORO, 1975; LESSA, 1988; SOUZA, 1973). Também de acordo com esta literatura, a saída oligárquica, originalmente pensada para atender uma questão contextual, teria gravado a tônica política da Primeira República a partir de 1900. Por meio do pacto, crê-se que ficaram equacionadas até 1930 as relações executivo-legislativo e “a Republica encontrou sua rotina” (LESSA, 1988:111). O entendimento de que a chave para a governabilidade e manutenção do regime esteve na reprodução do estado de dependência do parlamento no pós-1900 ressoa mesmo em textos recentes, como o de Lynch (2014). Nas suas palavras, “a Câmara dos Deputados praticamente emasculou-se em obediência cega aos governos estaduais alinhados ao federal, reduzido o cargo de deputado à condição de sinecura controlada pelos governadores” (LYNCH, 2014:125).

Nos últimos anos, porém, novos esforços no sentido de repensar os governos representativos que se sucederam desde o século XIX até princípios do século XX indicaram sinais do esgotamento dessa visão crítica das instituições liberais instaladas sob aquela lógica. Especificamente no campo teórico, o trabalho de Bernard Manin (1997) se destacou ao frisar o anacronismo de análises que pensem aqueles regimes a partir do referencial democrático moderno, sabendo-se da origem elitista dos governos representativos, estranhos à ideia de se estender o poder político ao povo. Uma série de estudos de caso contribuiu para a ressignificação das experiências liberais do oitocentos a partir da reconsideração e exame sistemático do perfil das eleições então realizadas.⁴ Mais incipientes, as abordagens empíricas focadas no relacionamento entre os poderes igualmente expuseram elementos mal compreendidos pelo *approach* dominante, que renegava as instituições representativas antes da democracia. Pesquisas inéditas sobre o Brasil monárquico depararam-se com um padrão de relacionamento entre os poderes

⁴ Para um resumo da literatura mais empírica que trata do papel das eleições em regimes oligárquicos, ver *The meaning of electoral fraud in oligarchic regimes: lessons from the Brazilian case (1900-1930)*, de Ricci e Zulini.

diverso do até então predito. Dolhnikoff e colegas, por exemplo, verificaram que o moderador não subjugou o parlamento como se pensava. Ao contrário, constataram que “As atribuições constitucionais do Legislativo conferiam aos parlamentares grande poder de influência no jogo político, desde a elaboração do orçamento anual, que determinava os recursos para o funcionamento dos outros poderes, até o controle da constitucionalidade” (Dolhnikoff et al, 2012:XX).⁵ Em tom consonante, Ferraz (2012) demonstrou que a rotatividade dos gabinetes ministeriais durante o Segundo Reinado tampouco se deveu à propalada interferência da coroa no governo, sendo produto, na maioria das vezes, de conflitos gestados entre os próprios gabinetes e o congresso. No que diz respeito ao nosso caso de interesse, isto é, a interação executivo-legislativo durante o Brasil republicano, investigações recentes partilharam tanto enfoque análogo quanto proveram achados semelhantes. A revisão de Backes (2006) sobre a formação do pacto oligárquico em 1900 pintou o congresso como *foro de articulação política*, contrariando a tendência da interpretação convencional em pensar o parlamento enquanto uma arena facilmente contornável desde antes do advento da política dos governadores. Em linha similar, pesquisa centrada no comportamento dos representantes do distrito federal na câmara já durante os anos de 1909 até 1922 não somente retratou o plenário como espaço de negociação intraelite, mas comprovou o apoio inconstante da bancada ao governo (PINTO, 2006).

De certo modo, esta guinada interpretativa superou os juízos de valor presentes nas análises enviesadas que condenavam a interferência de um poder sobre o outro, natural nos governos representativos. Sobre este ponto, a passagem de Dolhnikoff et al (2012) é precisa:

A divisão de poderes, com atribuições definidas pela Constituição e a independência entre eles, não era e não é entendida como ausência de interferência. Esta sempre foi considerada um elemento necessário para o equilíbrio dos poderes na medida que é a condição para evitar abusos. Assim, o veto do Executivo à lei promulgada pelo Legislativo é um exemplo de interferência que garante o controle necessário para que o Legislativo não abuse de seu poder.

(Dolhnikoff et al, 2012:XX)

Isto não significa ignorar o papel do veto como medida de conflito institucional. A própria literatura que segue enquadrando a importância deste dispositivo no sistema de *checks and balances* elege-o como evidência de situações críticas, caracterizadas por dificuldades na construção do consenso entre governo e congresso (CAMERON, 2000; 2009; GROHMANN, 2003; MOYA, 2005). Inclusive, fala-se na instrumentalização do veto, que pode ser usado estrategicamente pelo presidente na tentativa de forçar concessões do parlamento para moldar o *output* legislativo, aproximando-o dos interesses do executivo (CAMERON, 2000; 2009).

O único levantamento disponível concatenando a produção legislativa e os vetos presidenciais editados durante a Primeira República foi realizado por Santos e Hochmann (2000) e divergiu da leitura clássica que presume a estabilidade das relações executivo-legislativo no pós-pacto, ou seja, entre 1900 e 1930. Preliminares, os dados apontam que os picos de edição de vetos localizam-se nas gestões de Afonso Pena (1906-1909) e Epitácio Pessoa (1919-1922). Mesmo sem entrar no mérito do conteúdo das matérias vetadas, o trabalho eleva a legislação sancionada neste período ao *status* de

⁵ Ainda segundo os autores, “As decisões de política nacional eram todas tomadas no parlamento: escravidão, organização institucional, força militar, criação de tributos, obras públicas, etc.” (Dolhnikoff et al, 2012:XX).

prova da barganha realizada entre a presidência e congresso, revelando “an intense exchange of concessions between the two powers” (SANTOS; HOCHMANN; 2000:12). Os números mobilizados esclarecem o quão concentradas as leis aprovadas estavam nas questões da administração pública e economia, aproximando-se de 90% do total. No caso da primeira área, a produção legal afluía majoritariamente em autorizações para o licenciamento de servidores públicos, concessão de pensões, isenções e bônus, contagem de tempo de serviço público e pensões militares (SANTOS; HOCHMANN; 2000:12). Também no campo da economia as normas sancionadas se acomodaram sobretudo em torno da liberação de novas linhas de crédito (especial, complementar e extraordinário) para pagamentos de destinatários específicos, como instituições e indivíduos (SANTOS; HOCHMANN; 2000, p. 11-12). Na visão dos autores, ambas as informações sugeriam que o arranjo oligárquico funcionava como um filtro apenas no momento das eleições. Uma vez eleitos, os parlamentares continuariam com seus interesses locais, priorizando a produção de políticas paroquialistas. Deste modo, o executivo precisava entrar no esquema de patronagem a fim de conseguir levar adiante sua plataforma política:

It seems that this dynamics of solicitations and occasional authorizations – a form of private bills – structured executive-legislative relations itself. Between one Verificação de Poderes and another, the president had to indicate expenses and concessions that could satisfy parliament members’ specific interests, guaranteeing their own interests at the same time.

(SANTOS; HOCHMANN; 2000:12)

De fato, as poucas citações da revisão constitucional de 1926 encontradas na literatura associam a iniciativa reformista à divergência dos poderes sobre a previsão de gastos na peça orçamentária (BELO, 1952; SANTA HELENA, 2003; VALLADAO, 1958). Mais exatamente, alega-se que durante o regime republicano teria sido corrompido completamente o princípio da pureza (ou exclusividade) orçamentária, isto é, a proibição do uso dessa legislação para reger outros campos jurídicos em tempo menor.⁶ Tributava-se o desrespeito da regra ao comportamento dos parlamentares durante a elaboração dos projetos que orçavam as despesas para o exercício financeiro da União. Segundo as referências disponíveis, era hábito dos congressistas anexar as chamadas “caudas” ao orçamento: emendas pleiteando “autorizações para o aumento do gasto na área de pessoal e custeio da administração, sem que contivessem créditos próprios” (SANTA HELENA, 2003:39). Na ausência do estatuto do veto parcial e diante do custo de se embargar a peça orçamentária na íntegra, o resultado desse processo de emendamento irresponsável se refletiria no rápido crescimento negativo do balanço fiscal, produto de sucessivos “orçamentos rabilongos”, como um dos maiores pensadores do período batizou as leis do gênero sancionadas mesmo repletas dessas “caudas”.⁷ Registra-se inclusive que o rombo nas contas públicas fundamenta a justificativa do veto total exercido pelo então presidente Epitácio Pessoa à lei da despesa prevista para 1922 no intuito expresso de impedir a sanção dos “penduricários” embutidos pelo legislativo ao texto original, desconfigurado pelo excesso de apêndices inconvenientes (BELO, 1952; VALLADAO, 1958). Porém, assume-se que a solução

⁶ A precedência da tramitação da peça orçamentária sobre as demais matérias legislativas deu margem a abusos históricos referentes à prática de se embutir nos projetos que estimavam a receita e fixavam a despesa federais leis de outro cunho. Por meio deste expediente se introduziu, por exemplo, o registro de hipotecas no Brasil e ainda foram revistos os procedimentos para a ação de desquite (SANTA HELENA, 2003:39).

⁷ Referimo-nos à Rui Barbosa, famoso estadista do Brasil do oitocentos.

para o problema ocorreria no mandato seguinte, de Arthur Bernardes (1922-1926), responsável por imprimir “influência decisiva para que, na revisão constitucional de 1926, fosse incluído dispositivo que criasse, em âmbito federal, o veto parcial” (CARNEIRO, 2009:12).⁸ Por além da demanda criada na gestão anterior, o empenho de Bernardes em aprovar a adoção deste mecanismo se amparava na experiência guardada por ele com a ferramenta que já dominava, pois havia introduzido o dispositivo também na assembleia estadual de Minas Gerais quando fora governador, em 1920 (CASASANTA, 1937).⁹ Faltando maior aprofundamento na demonstração destas alegadas causas por trás da revisão constitucional, Faoro (1981) tece um palpite polemico. Sem entrar no mérito das atualizações aprovadas, o autor pensa que a reforma de 1926 “inclinou a República Velha na direção autoritária”, citando-a como prova da sua tese relativa à imagem de todo “legislador ordinário, ao emendar a carta básica, promove[r] acertos nos quadros dirigentes, para que o poder se liberte de freios e contrapesos” (FAORO, 1981:XX).

A despeito da provocação que representa esta passagem de Faoro ao dar margem para se interpretar a introdução do veto parcial também como um meio do executivo ampliar a sua influência sobre a peça orçamentária, este *paper* parte da hipótese diversa. Acreditamos que o endosso daquele dispositivo constituiu, antes de tudo, uma tentativa de conter o “inchamento orçamentário” do Brasil. A seguir, apresentaremos os materiais e os métodos de análise utilizados no teste desse argumento.

2. O crescimento negativo do balanço fiscal e o veto total ao orçamento de 1922

Invariavelmente, as análises que se debruçam sobre a transição republicana até o governo Campos Sales tratam as instabilidades políticas daquela época relacionando-as diretamente com a crise econômica. Tanto o *encilhamento* quanto o *funding loan* pautaram os trabalhos do congresso por meses, sendo impossível ignorá-los. O repertório respaldou, inclusive, uma vertente explicativa para a formação do pacto oligárquico, remetendo à questão do reerguimento das finanças estatais. Segundo tal interpretação, o acordo que instituiria a “política dos governadores” decorreu da necessidade de estabilizar as relações executivo-legislativo com o propósito de sanear as contas da União (BARBOSA, 1968; BEIGUELMAN, 1973; CARONE:1971; CINTRA, 1974; LOVE, 2000). Entretanto, como mostramos acima, o período pós-pacto também passou por episódios de tensão política intrinsecamente associados às dificuldades econômicas enfrentadas pelo governo. Nesta seção, resgatamos o debate sobre o desejo do legislador em introduzir o veto parcial desde a decisão do executivo pelo veto total ao orçamento para o exercício financeiro de 1922. Veremos como o crescimento desenfreado das despesas, sempre tributado ao excesso das caudas orçamentárias, tornou a conjuntura econômica crítica um argumento político para a revisão constitucional.

Na mensagem enviada ao congresso para justificar seu veto total ao orçamento de 1922, Epitácio Pessoa estava otimista quanto aos prováveis efeitos diretos daquela decisão sobre o seu relacionamento com o parlamento:

⁸ Belo (1952) explica que Epitácio Pessoa tentou fazê-lo, mas não contou com maioria legislativa para encaminhar a reforma constitucional.

⁹ Vale lembrar que o veto parcial também já era previsto nas constituições estaduais da Bahia, do Ceará, do Maranhão e do Pará antes de adentrar para os dispositivos constitucionais da república, em 1926 (FERREIRA FILHO, 1971).

Estou convencido [...] de que prestei assinalado serviço pela nação e ao próprio Congresso. Não falo da vantagem decorrente da Inexecução de uma lei que arrastaria o Tesouro à insolvência; refiro-me mesmo ao precedente que abri. Violada a imunidade tradicional da lei orçamentária, haverá agora maior cuidado na sua preparação.

(Diário da Câmara dos Deputados, 11/04/1922, p. 36)

O presidente expressava abertamente o seu ânimo de criar um ambiente político em que a ameaça do veto, por si só, condicionasse o legislativo a colaborar com o executivo.¹⁰ Ao contrário, o parlamento estava acomodado, acostumado a embutir caudas durante o processo de emendamento e elaborar o orçamento sempre às pressas. Na visão de Eptácio, se o prazo estipulado na legislação fosse cumprido (o que significaria ordenar a peça orçamentária entre 3 de maio até 3 de setembro), o Congresso teria tempo hábil para tomar as providências necessárias em caso de veto sem ter de prorrogar a sessão legislativa.¹¹

Insatisfeito com a dinâmica legislativa, o presidente se declara a favor do veto parcial, considerando-o urgente. A seu ver, a reforma constitucional configurava

O único meio de responder a essa fraude contumaz com que todos os anos, desde que se proclamou a República, procuramos nas caudas orçamentárias, impor ao Poder Executivo medidas as mais estranhas, contra as quais em projetos de outra natureza, se revoltaria o seu zelo pelos princípios constitucionais ou pelo interesse da nação.

(DCD, 11/04/1922, p. 33)

Com o estatuto do veto parcial, seria possível, na visão de Eptácio, excluir dos orçamentos

favores pessoais, reformas de repartições, organização de serviços novos, derrogações de leis permanentes em todos os ramos do direito, criações de institutos jurídicos, nomeações, promoções e aposentadorias, em suma, providências que nenhuma relação tem com o cálculo das rendas ou despesas públicas.

(IDEM, p. 34)¹²

Como antecipado, as inclinações reformistas do presidente esbarrariam, porém, na falta de maioria parlamentar que lhe desse suporte na condução de uma revisão constitucional nestes moldes. As atualizações da carta magna aconteceriam ao final da administração seguinte, sob a liderança de Arthur Bernardes, eleito em 1922 negando em campanha o ímpeto reformista. Pouco tempo depois, na mensagem inaugural de

¹⁰ Esta possibilidade equivale ao que Cameron (2005) chamou de “segunda face do veto”, ou seja, o caso de o veto nem sempre precisar ser usado para ter seu efeito levado em conta, bastando a ameaça (“veto as a threat”). Para o autor, a “primeira face do veto” corresponde ao poder conhecido deste instrumento em barrar uma lei após sua aprovação pelo legislativo.

¹¹ Em suas memórias, Eptácio reclama especialmente do atraso da câmara dos deputados no envio da proposta orçamentária para o senado federal e afirma ser esta segunda casa a responsável pelo anexo da maior parte das caudas. Alega, no esteio, que perdia neste momento o controle sobre o que acontecia, pois “era tal o atropelo dos trabalhos que o Diário do Congresso não podia divulgá-los em tempo e se tornava impossível ao governo chamar a atenção dos seus amigos para todas as emendas nocivas que ali espreitavam justamente à confusão da última hora” (PESSOA, 1925:421).

¹² O excesso dessas matérias inapropriadas é citado novamente nas suas memórias para justificar o veto total à peça orçamentária de 1922. Nos seus dizeres, “nunca se apresentaram tantas emendas dessa natureza, nunca o Congresso foi tão pródigo em tais favores, nunca os corredores das duas casas legislativas, atravancados de pretendentes e pedintes, ofereceram espetáculo menos edificante” (Pessoa, 1925:435).

abertura da sessão legislativa de 1924, o discurso muda.¹³ No texto, o novo presidente argumenta que a experiência de governo teria lhe mostrado a necessidade de retoques na carta magna, pois algumas matérias estariam obstando o progresso do Brasil.

Durante sua exposição, Bernardes pontuou dez questões principais que considerava preciso contemplar na reforma constitucional, adiantando que não admitiria outras mudanças. Dentre os pontos, frisou o equilíbrio orçamentário e das finanças e a introdução do veto parcial. Recobrando o argumento de Eptácio, Bernardes focalizou o impasse das caudas. Para ele, o costume antigo (tanto do executivo quanto do legislativo) de resolver “tudo” por essa via resultou na desestabilização das finanças e acúmulo dos déficits nos anos 1920. Daí a conveniência de forçar a mudança, pois “Sem preceitos constitucionais expressos e terminantes, que impeçam as denominadas caudas orçamentárias, cancro dos orçamentos, que os corrói e aniquila, nada de estável poderá ser obtido nas finanças públicas” (DCD, 04/05/1924, p. 3).

Saindo em defesa do veto parcial, adotado com sucesso em vários estados, o presidente investia na ideia de que o mecanismo conseguiria evitar que leis boas não passassem devido à disposições ruins, resolvendo ainda o problema dos enxertos na lei de meios. Nas suas palavras, “ainda que se não adotasse a expressa proibição das caudas orçamentárias, [...] o ‘veto’ parcial seria remédio eficaz contra o respectivo uso, quando conveniente ao equilíbrio orçamentário e à normalidade das finanças públicas” (IDEM, p. 4).

Para levar adiante o estudo de todas estas propostas, o texto constitucional determinava o prazo de dois anos. O primeiro deles ficaria reservado à apresentação das reformas cogitadas, que deveriam ser aceitas “em três discussões, por dois terços dos votos em uma e em outra Câmara”¹⁴ para passar à etapa seguinte. Isto é, o segundo ano de apreciação, quando as propostas revisionistas precisariam repetir o desempenho (aprovação em três discussões por maioria qualificada de dois terços em ambas as casas do congresso) para o legislador considera-las definitivamente aprovadas.¹⁵

Todavia, o cronograma da reforma seria afetado com o início da revolta paulista de 1924, que comprometeria os trabalhos do congresso temporariamente, atrasando a primeira rodada de discussões e deliberação para o ano seguinte. Em 1925, porém, a revisão constitucional não começaria no congresso nacional e sim no palácio do Catete¹⁶, que sediou as reuniões iniciais detidas no exame da carta constitucional entre o presidente Arthur Bernardes e as “bancadas da maioria”. Durante tais encontros discutiram-se as emendas a serem propostas, tendo com resultado final o anteprojeto de reforma que foi encaminhado para o legislativo a 02 de julho do mesmo ano para dar encaminhamento ao primeiro ano de apreciação dos temas – período com permissão para mudanças substanciais no projeto.

Desde o início das sessões na câmara, os deputados que se autodenominavam “minoridade parlamentar” trataram de deixar claro sua postura contrária à iniciativa reformista. Azevedo Lima, por exemplo, fez questão de condenar a proposta, apostando que ela estaria fadada ao fracasso:

[...] não passará a ser lei esse instrumento asiático de martírio para a Nação Brasileira, porque nós, os da minoria parlamentar, faremos das nossas fraquezas forças e nos esgotaremos na luta contra o atentado que se está

¹³ A constituição previa que todos os anos a sessão legislativa fosse aberta com a leitura da mensagem presidencial, cujo conteúdo deveria “dar conta anualmente da situação do País ao Congresso Nacional, indicando-lhe as providências e reformas urgentes” (Cf. Constituição Federal de 1891, art. 48, § 9º).

¹⁴ Cf. CF 1891, art. 90, §1º.

¹⁵ IDEM, , §2º.

¹⁶ Sede oficial do poder executivo brasileiro entre 1897 até 1960.

urdingo. Cairemos vencidos, mas não permitiremos que sobre nós tramite essa peça truculenta com que se indigna a nação.

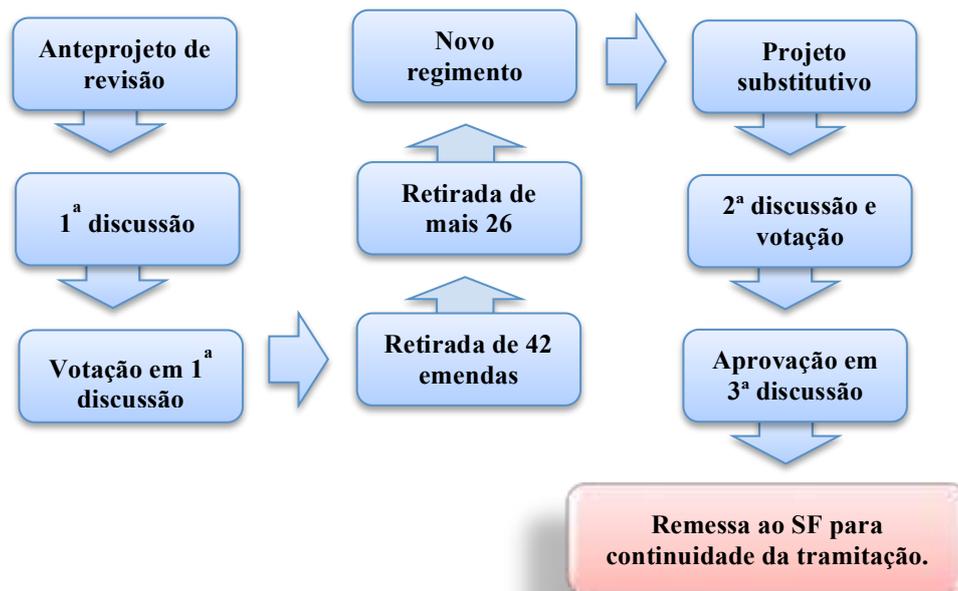
(DCD, 08/08/1925, p. 2260)

No que diz respeito à promessa de fazer oposição ferrenha, a palavra se cumpriu. Essa minoria obstou os trabalhos recorrendo incansavelmente a expedientes do rito legislativo. Foram de sua iniciativa as mais longas discussões sobre as regras regimentais e a frenética apresentação de requerimentos para votações nominais, desmembramentos de emendas e pedidos de votações em separado, chegando a contabilizar 130 requerimentos em um único dia. Devido a esse forte obstrucionismo, aprovaram-se em primeira discussão apenas seis emendas, levando a maioria à retirada de 42 emendas em 19/09 e mais 26 delas em 27/09. No rol dessas exclusões encontrava-se a emenda nº 33, relativa ao veto parcial.

Depois desses episódios, o rito da tramitação mudou. No início de outubro foi votado um novo regimento na câmara que diminuiu em grande parte o espaço para obstrução tal como acontecia até então. Além disso, também se aprovou um substitutivo do deputado Vianna do Castello detido nas (poucas) emendas ainda em discussão e nas já aprovadas. Seu conteúdo era distribuído em cinco emendas, inclusive aquela que tratava do veto parcial (e numa versão praticamente idêntica à que seria aprovada ao final de 1926).

O fluxograma a seguir sumariza os saldos do primeiro turno de apreciação da reforma constitucional na câmara, que correspondeu à fase mais conturbada da tramitação da matéria.

Fluxograma 1: Tramitação da reforma constitucional na câmara dos deputados (primeiro turno)



Remetido ao senado federal, o substitutivo tramitou sem imprevistos. Logo após estar pronto para inclusão na pauta da casa, ao final do mês de outubro, encontravam-se prestes a serem aprovadas emendas regimentais que regulavam a tramitação da matéria já de maneira rápida desde o começo. Assim, em apenas um mês o substitutivo passou pelas três discussões e votações nominais necessárias nessa fase do rito de tramitação e

foi responsável pela única alteração da matéria, a supressão de dois parágrafos (35 e 36) da emenda número 05.

Em referência à agilidade da tramitação na câmara alta, o senador Jerônimo Monteiro ironiza que alguns líderes políticos tentaram implantar por lá o mesmo regime que se deu na câmara dos deputados, com a supressão do direito dos parlamentares. O resultado seria uma vitória de Pyrrho¹⁷ para o governo, conseguida pelo cerceamento da liberdade e pela “troca da concessão de favores e benefícios que são prometidos para que os votos venham sufragar o projeto em andamento” (DCD, 25/10/1925, p. 4973).

Realmente, os temas discutidos eram polêmicos, justificando reclamações do gênero sobre o descabimento de uma tramitação célere. No caso da proposta de introdução do veto parcial, os discursos contrários não duvidavam da capacidade desse dispositivo em eliminar as caudas orçamentárias em prol do equilíbrio orçamentário. Tampouco se opunham ao combate desse problema, que parecia àquela altura um reconhecido inimigo comum a todos, digno de combate iminente.¹⁸ Na realidade, o que se temia era o alcance que o veto parcial poderia ter sobre os projetos de lei ordinária. Este receio se baseava na crença de que o presidente faria uso deste dispositivo para deturpar a lei ou tirar seu sentido, levando à perda da organicidade das matérias vetadas em parte. Daí alguns defenderem que apenas as determinações da emenda 2 que introduzia o princípio da pureza orçamentária já bastariam para resolver o problema das caudas. Como bem coloca Wenceslau Escobar:

O veto parcial nas leis orçamentárias é hoje uma questão vencida, já adotada em alguns estados do Brasil, América do Norte e Argentina. Torná-lo porém extensivo a toda e qualquer lei não me parece de bom conselho, é armar o Executivo de demasiada força, que pode, se não obstar, de modo absoluto, dificultar por erro de apreciação ou animo faccioso, uma lei benéfica.

(DCD, 10/09/1925, p. 3199, grifo nosso)

Além do perigo da exacerbação de poder do executivo, mais argumentos são colocados contra o veto parcial. Um deles alude à questão da invasão de prerrogativas, alegando que a adoção do veto parcial daria margem para a interferência do executivo na prerrogativa do legislativo de elaborar as leis. Outro elemento mobilizado pelos legisladores que temiam a possibilidade do referido dispositivo entrar para a carta magna diz respeito a acusação de ser o próprio executivo o responsável pelo fato de o senado federal receber uma série de caudas orçamentárias ao final da elaboração da proposta de fixação das despesas da União. Uma praxe, portanto, que não cessaria com a entrada do veto parcial. Por fim, o fato de nenhum país até o momento ter adotado o veto parcial para matérias que não fossem orçamentárias e a o desenrolar do estudo da reforma constitucional se dar em meio ao estado de sítio decretado por força da revolução paulista de 1924 também foram pontos utilizados pela minoria para contestar o endosso daquela medida.

Na contramão, as defesas da matéria não inovam muito em relação ao que já se expôs até aqui. Geralmente, os discursos ressaltam a importância de poder eliminar apenas partes da disposição para que não se perca uma matéria completa devido à

¹⁷ A expressão “vitória de Pyrrho” é utilizada para determinar situações em que se vence a disputa mas, na prática, não se ganha nada com isso.

¹⁸ Salvo raras opiniões, nitidamente minoritárias, que questionavam o uso do veto parcial para cortar as caudas quando se sabia como muitas questões importantes (e, por vezes, urgentes) eram reguladas por essa via. Noutras palavras, alguns opositores diziam-se preocupados diante da possibilidade da proibição das caudas renegar matérias legislativas essenciais ao trâmite legislativo ordinário, um caminho reconhecidamente mais demorado.

fragmentos impertinentes. Defendem também a eliminação das caudas orçamentárias, considerando-as responsáveis pelo desequilíbrio orçamentário que prejudica tanto a economia doméstica do país quanto a sua política externa. Pontuam, portanto, a importância de se restabelecer um balanço fiscal sadio através da diminuição das capacidades de aumento da despesa sem o correspondente aumento dos recursos necessários. Mais especificamente, encampam a necessidade de se impedir a prática comum do beneficiamento de zonas ou classes sem que impostos sejam aumentados na mesma medida, ou, como especificou Arthur Bernardes na mensagem presidencial de abertura da sessão legislativa, “prevenindo as facilidades financeiras na feitura do orçamento” (DCD, 04/05/1924, p. 27). Todas transformações que a ampla maioria dos legisladores julgava possível com a introdução do veto parcial às prerrogativas presidenciais.¹⁹

O senador Paulo de Frontin se destaca por oferecer uma reflexão bastante exclusiva na sua defesa da introdução do veto parcial. Alega apoiar a medida porque ela “estabelece uma regra definida em que cada um sabe como vive, ao passo que, até o presente, se a cauda era governamental passava, senão, caía ou ia constituir projeto separado, que ficava para as calendas gregas”²⁰ (DCD, 26/11/1925, p. 6138).

No caso da fala de João Mangabeira em defesa da reforma, a reação ao seu argumento é que o confere mais realce. Pedindo a palavra, o deputado brinca que o Partido Liberal deveria “outorgar ao Presidente o direito de vetar parcialmente o orçamento” (DCD, 23/06/1926, p. 409-410). Imediatamente, Adolpho Bergamini, opositorista convicto, rebate: “Nos orçamentos (...) V. Ex tenha em vista o caso de uma lei que obedeça à uniformidade e que não possa ser desarticulada: um Presidente da República caprichoso veta uma parte e transtorna todo o sistema” (IDEM, p. 410). Um enfrentamento que evidencia como, transcorrido mais de um ano de debate, a questão do veto parcial encontrava eco quase absoluto apenas no que dizia respeito à sua incorporação para regular a peça orçamentária e acabar com as caudas. Seguia objeto de discordância o uso que o presidente poderia fazer dessa prerrogativa na apreciação das demais leis.

Em posição minoritária, restavam nomes como Arthur Collares Moreira, que não acreditava que o veto parcial e a abolição das caudas orçamentárias fossem suficientes para a resolução do problema financeiro. No entendimento deste representante, as emendas votadas em primeiro turno estavam “prestando grande e extraordinário serviço, procurando o Congresso com elas opor entraves à orgia orçamentária” (DCD, 19/06/1926, p. 177).

A tabela 1 sumariza os prós e contras apresentados pelos parlamentares durante os debates focados na discussão sobre a conveniência da adoção do veto parcial.

¹⁹ Para detalhes sobre este tipo de beneficiamento, ver Pessoa (1925).

²⁰ “Calendas gregas” era uma expressão que remetia à ideia de um dia que nunca chegaria.

Tabela 1: Argumentos parlamentares em torno do veto parcial

HP: adoção do veto parcial	
Prós	Contras
Permitiria ao presidente eliminar apenas as partes da lei que não aprova	A lei perderia a sua organicidade
Favoreceria o alcance e a manutenção do equilíbrio orçamentário	Seria um invasão do Executivo à prerrogativa legislativa
Estabeleceria um padrão do que pode entrar e ser aprovado no orçamento	A proibição das caudas fecharia uma janela para a rápida aprovação de questões importantes
Representaria o fim da concessão de favores pessoais via caudas	Não se debateu a questão satisfatoriamente devido ao estado de sitio
Sucesso da medida nos estados da Bahia, Maranhão e Minas Gerais	Nenhum país adotou tal expediente para leis ordinárias

Elaboração própria a partir dos Diários da Câmara dos Deputados (1925).

Saindo do campo do discurso, duas perguntas imediatas se colocam. Primeiro, se a crença maciça dos legisladores com respeito ao crescimento desmedido das despesas públicas procedia, isto é, se o balanço fiscal dos anos 1920 tinha se tornado caótico, atingindo patamares inéditos. Segundo, mas não menos importante, se a adoção do veto parcial mudou, de fato, alguma coisa.

Com relação ao primeiro ponto, Franco e Lago (2012) explicam que “o orçamento foi mantido equilibrado pelo menos até 1908” (FRANCO; LAGO, 2012: 194). Com a chegada da Primeira Guerra, as contas públicas começam a ficar comprometidas. Em 1922, o descontrole fiscal já está instalado “inclusive em razão de levantes militares, como os de 1922 e 1924” (IDEM, p. 214). Sem apoio externo, o governo decidiu apelar para medidas de austeridade, contraindo o crédito sobretudo em 1925 e 1926. No curto prazo, a estratégia redundou em recessão econômica, mas a recuperação acaba sendo rápida e “Arthur Bernardes entrega a presidência a Washington Luiz, em 1926, com perspectivas claramente favoráveis” (IBID., p. 217). A segunda questão, referente ao impacto da introdução do veto parcial nos últimos anos do regime republicano, será respondida na próxima seção.

3. Algo mudou? O uso dos vetos parciais no pós-reforma

Em discurso contra a revisão constitucional de 1926, Adolpho Bergamini apontou a vontade de Arthur Bernardes em aprovar a reforma até 1925 para poder utilizar de suas disposições já em 1926. Como vimos, a revolução paulista de 1924 acabou atrasando os trabalhos e, a ver pelo testemunho, atrapalhou o planejamento do presidente. Mas será que o seu sucessor, Washington Luís (1926-1930), usufruiu das inovações constitucionais? É o que tentaremos apreender a partir de agora. Começando pelo acompanhamento do que se passou após a sanção da revisão da carta magna no que concerne ao trâmite dos orçamentos, esta seção avança para a classificação do conteúdo das matérias vetadas ao longo de todo o período, sistematizando os efeitos da adoção do veto parcial no regime oligárquico.

Para verificar o impacto da revisão constitucional na forma do recurso aos vetos, procedemos ao levantamento da incidência destes dispositivos no pós-1926 a partir da consulta aos Diários da Câmara dos Deputados. Foram encontrados vetos parciais ao orçamento de 1928.²¹ Na mensagem presidencial encaminhada ao congresso para comunicar e justificar os trechos não-sancionados, Washington Luís assegurou que “O objetivo primordial do veto foi o de afirmar à nação, de modo solene, que o Executivo estava forte e deliberadamente resolvido a cumprir o dever de fazer o equilíbrio financeiro no exercício que se ia iniciar” (DCD, 05/05/1928, p. 20). Lembrou, na sequência, que à lei orçamentária só é possível regular a arrecadação de impostos, contribuições e taxas já determinadas por outras leis, bem como gastar quantias predeterminadas, igualmente previstas em normas anteriores. Desse modo, qualquer disposição que criasse, fundasse ou instituisse alguma receita ou despesa seria considerada inconstitucional ou contrária aos interesses da nação.

O recado era categórico: precisava-se respeitar os ditames da constituição, que “determinou peremptoriamente que as leis de orçamento não podem conter previsões estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados (art. 34 §1)”.²² Sobretudo considerando-se os avanços da política fiscal muito bem gerida no ano anterior, tendo em vista o restabelecimento da ordem financeira graças à compressão das despesas (sem simultânea desorganização dos serviços públicos existentes) e ao aumento da receita, em melhor arrecadação tanto por conta da supressão das isenções e reduções de impostos quanto pela vigilância severa nas estações fiscais. Todo um esforço que teria compensado o retorno ao contexto de *superávit* fiscal então comemorado.

Na previsão das despesas ministeriais em lastro-ouro, os maiores cortes abrangeram as pastas da Marinha e Viação, seguidos do Exterior e da Agricultura. Os vetos parciais não incidiram sobre a Justiça, a Guerra e a Fazenda, que tiveram a previsão de gastos original sancionada.²³ Já no que tange às estimativas de despesa em papel-moeda, todos os ministérios sofreram vetos parciais. Desta vez, as pastas da Viação e Fazenda foram as mais que se ressentiram de maiores cortes.²⁴

De acordo com o presidente, a vantagem extra de todos esses vetos, por além do desejável controle fiscal, residia em promover uma distribuição de renda mais equilibrada entre os diversos ministérios afixando, teoricamente, uma administração tranquila.

Fato é que ao menos uma gestão pôde testar o estatuto do veto parcial. Podemos, portanto, compará-la com as anteriores, que só contavam com o custo do veto total. Neste propósito, foi elaborado um banco de dados que contém todos os vetos presidenciais editados durante a Primeira República (1889-1930). Como a matéria vetada voltava à casa iniciadora por definição, a coleta se baseou nos anais e diários da câmara dos deputados e do senado federal, todos disponíveis na internet. O resultado do cômputo encontra-se reportado na tabela 2.

²¹ Cf. DCD, 05/05/1928, p. 119.

²² Cf. DCD, 05/05/1928, p. 120.

²³ Cf. DCD, 05/05/1928, p. 125.

²⁴ IDEM.

Tabela 2 – Vetos presidenciais sancionados na Primeira República (1898-1930)

Presidentes	Vetos (n)
Deodoro da Fonseca (1889-1891)	2
Floriano Peixoto (1891-1894)	7
Prudente de Moraes (1894-1898)	11
Campos Sales (1898-1902)	7
Rodrigues Alves (1902-1906)	12
Afonso Pena (1906-1909)	18
Nilo Peçanha (1909-1910)	12
Hermes da Fonseca (1910-1914)	24
Venceslau Brás (1914-1918)	25
Epitácio Pessoa (1919-1922)	54
Arthur Bernardes (1922-1926)	15
Washington Luis (1926-1930)	17 T 13 P

Fonte: Banco de vetos presidenciais. Elaboração própria.

Os números mostram que Epitácio Pessoa e Washington Luís foram os maiores usuários do expediente de veto.²⁵ No caso do primeiro (Epitácio), a posição já era esperada tendo-se em mente o seu desejo manifesto de reformar a constituição para, dentre outras coisas, incluir o veto parcial. Mais interessante é verificar a situação do segundo (Washington), que reunindo a possibilidade de vetar matérias legislativas na íntegra ou por partes acabou por variar na escolha, mobilizando os instrumentos conforme julgasse mais oportuno.²⁶

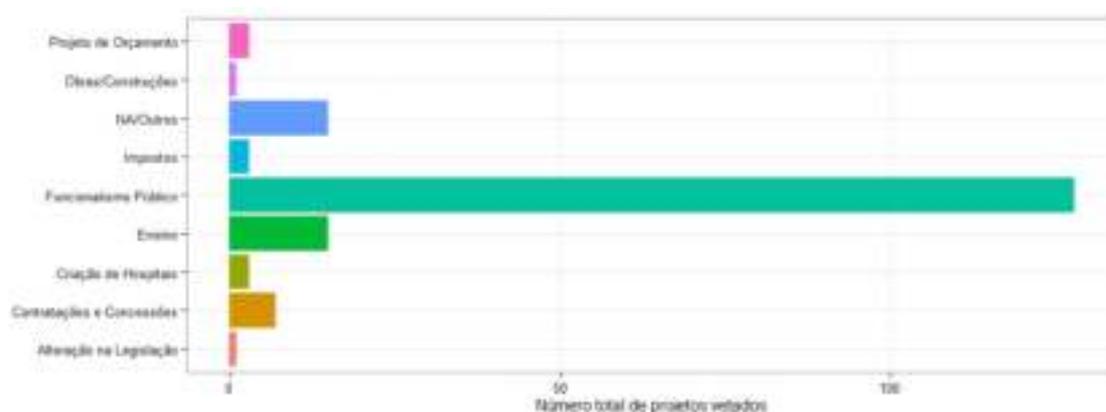
Por sinal, o que se vetava além do orçamento? Existe algum outro tipo de matéria legislativa alvo de vetos sistemáticos? Para esclarecer estas dúvidas procedeu-se à classificação do conteúdo das leis vetadas a partir da adaptação dos critérios empregados por Pinto (2011).²⁷ A resposta está plotada no gráfico 1:

²⁵ As somas divergem daquelas apresentadas em Santos e Hochmann (2000). Acreditamos que o total coletado pelos autores, um pouco menor, esteja incompleto.

²⁶ E, como mostrado acima, optou pelo veto parcial nas vezes que decidiu interferir na sanção da peça orçamentária.

²⁷ O detalhamento dos ajustes feitos ao método de classificação da autora, remetemos ao apêndice.

Gráfico 01: Distribuição dos vetos presidenciais por área temática



Fonte: Banco de vetos presidenciais. Elaboração própria.

A figura revela que a maioria dos vetos incidiu sobre matérias relativas ao funcionalismo público. Nesta categoria, foram incluídas leis regulando contagens de tempo de serviço; aumentos de vencimentos; pensões e montepios para viúvas de servidores público e nivelamentos de salário por categorias. Evidentemente, um dado compatível com o relato de Epitácio Pessoa a respeito do problema do orçamento de 1922, cuja “maior parte do formidável aumento da despesa votado pelo Senado provinha de favores a funcionários públicos” (PESSOA, 1925:434).

O ex-presidente ainda frisa em suas memórias que os tais benefícios eram concedidos desigualmente entre funcionários da mesma repartição e servidores do mesmo país (IDEM). Conjuntural, o argumento ilumina nova tentativa de análise, tecnicamente amparada na lógica divulgada pelo trabalho de Ricci (2003).²⁸ Com o objetivo de entender melhor como as matérias vetadas se comportam em termos de alcance (se individual ou geral), reclassificamos todas as leis vetadas. A tabela 3 sistematiza os achados.

Tabela 3: Impacto das leis do funcionalismo público vetadas

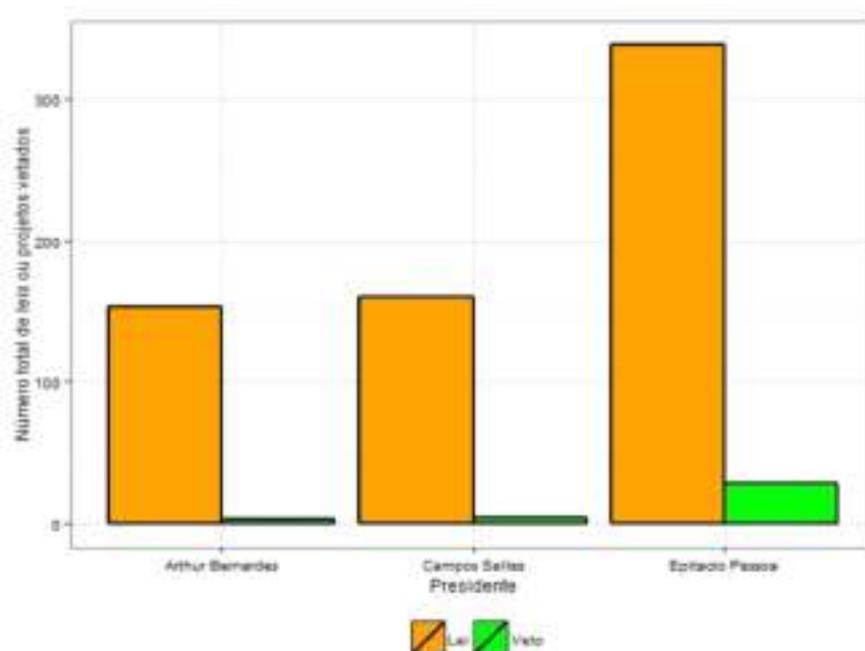
Impacto	Leis do funcionalismo público vetadas
	(n)
Individual	104
Microseccior	57
Seccional	41
Geral	15
Total	217

Fonte: Banco de vetos presidenciais. Elaboração própria.

²⁸ O autor procede à classificação das leis dividindo as matérias segundo o seu escopo, ou seja, segundo a abrangência de seu efeito, que pode ser individual, microseccional, seccional ou geral (nesta ordem, a complexidade aumenta). Para mais detalhes, ver Ricci (2003).

Desta vez, os números apontam que cerca de 48% das matérias versando sobre funcionalismo público vetadas são de âmbito individual. A princípio, o dado pode causar confusão, abrindo espaço para a hipótese de que seriam as leis de escopo restrito e individual os verdadeiros alvos do executivo durante a reforma constitucional. Para evitar mal-entendidos, foram classificadas as leis aprovadas nos governos Campos Sales (propalado mentor da política dos governadores); Epitácio Pessoa (o presidente que mais editou vetos) e Arthur Bernardes (responsável pela aprovação da revisão constitucional) seguindo os critérios de Ricci (2003). Feito isto, contrastamos as leis aprovadas com as matérias vetadas nestes três governos (gráfico 2).

Gráfico 2: Proporção de leis vetadas sobre leis aprovadas (Funcionalismo público, governos selecionados)



Fonte: Banco de Produção legislativa do Brasil republicano. Elaboração própria.

A imagem afasta qualquer dúvida quanto à possibilidade do executivo perseguir, literalmente, as matérias detidas no funcionalismo público. Havia matérias dessa monta vetada, mas também se aprovava muita legislação dessa envergadura.

Por fim, cabe considerar a apreciação dos vetos presidenciais pelo legislativo. Tal como hoje, estes dispositivos podiam ser suspensos pelo congresso nacional durante o regime oligárquico. A diferença se caracterizava pelo tamanho da maioria parlamentar necessária para a derrubada do veto. Enquanto atualmente é exigida maioria simples em votação secreta, na Primeira República requeria-se 2/3 dos presentes em votação nominal.

A tabela 4 apresenta o resultado da apreciação dos vetos pelo legislativo.

Tabela 4: Apreciação dos vetos no congresso

	CD	SF	Total
Mantido	27	23	50
Derrubado	31	13	44
Total	58	36	94

Fonte: Banco de vetos presidenciais. Elaboração própria.

Na câmara dos deputados, a frequência dos vetos derrubados durante o regime oligárquico é ligeiramente maior que a dos mantidos. No senado federal o quadro é bem diferente, predominando a manutenção dos vetos editados. Quando se considera a média das duas casas, a derrubada dos vetos fica pouco abaixo dos 50% (precisamente, equivale a 46,8%). O valor é um pouco superior ao encontrado por Pinto (2011) no exame das deliberações dos vetos do prefeito do distrito federal, apreciados pelo senado naquele período. Segundo a autora, a derrubada ficou em torno de 40%.

De tudo exposto, emerge o caráter promissor do estudo das instituições em época oligárquica. Assim como uma sátira ironizando a situação do governo em 1922 alegou que “o paiz ficou conhecendo melhor o orçamento, depois delle vetado”²⁹, também temos muito a assimilar sobre as experiências políticas anteriores à democracia se nos propormos a explorá-las despidos do referencial moderno.

Discussão

*A appendicite nao é uma moléstia que dá sómente nos presidentes.
Por muito tempo, o orçamento soffreu também desse mal. Agora felizmente
depois da operação do véto parcial o appendice do deficit deu logar ao outro:
appendice do ‘superavit’ com o saldo de 55 mil contos.
A nação e o presidente estão curados. Quem continua, porém, com o appendice
da carestia, é o Zé Pagante.*

(*O Malho*, 14/07/1928, p. 46)

A piada é realmente boa. Muitas foram as tentativas de reformar a carta magna durante a república, inclusive nos primeiros anos do regime. O assunto esteve entre as bandeiras da campanha civilista e cortejou os corredores do congresso anos a fio, embora a revisão constitucional só tenha passado pouco tempo antes da revolução de 1930. Certamente, este artigo não deu conta de esgotar o pequeno recorte que elegeu como protagonista da pesquisa. Contudo, já satisfaz o nosso objetivo de dar a devida dignidade temática a um campo ainda pouco explorado pela ciência política.

É necessário mais fôlego para superar o modelo que despreza o estudo das instituições sob regimes oligárquicos por associá-los a uma fórmula segundo a qual as eleições eram um teatro com o resultado pré-determinado, o legislativo apenas ratificava as determinações do executivo e a legislação não saía do papel. Futuros trabalhos devem investir na análise das eleições, do legislativo e da legislação. Ainda há muito por falar.

Apêndice: nota metodológica

²⁹ A passagem foi extraída da revista *O Malho*, de 04/02/1922, p. 19.

Referências bibliográficas

- BACKES**, Ana Luiza. **Fundamentos da ordem republicana: repensando o Pacto** Campos Sales. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.
- BARBOSA**, Francisco de Assis. A Presidência Campos Sales. *Luso-Brazilian Review*, Vol. 5, No. 1, 1968, pp. 3-26.
- BEIGUELMAN**, Paula. Pequenos estudos de ciência política. São Paulo: Editora Pioneira, 1973.
- BELLO**, José Maria. **História da República (1889-1930): Síntese de quarenta anos de vida brasileira**. Rio de Janeiro: Organização Simões, 1952.
- BOBBIO**, Norberto. Oligarquia. IN: **BOBBIO**, Norberto. **MATTEUCCI**, Nicola. **PASQUINO**, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de política** (Vol. I). Trad. Carmen C, Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1a ed., 1998. 674 p.
- CAMERON**, Charles. **Veto bargaining: presidents and the politics of negative power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- _____. The Presidential Veto. IN: **HOWELL**, William. **EDWARDS**, George (Eds). **The Oxford Handbook of the American Presidency**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- CARDOSO**, Fernando Henrique. Dos governos militares a Prudente-Campos Sales. In: **FAUSTO**, Boris (Org.). **O Brasil republicano**. Tomo III. Rio de Janeiro: Bertrand, 1977.
- CARNEIRO**, André Corrêa de Sá. O veto parcial no sistema constitucional brasileiro. *E-Legis*, n. 2, 2009, pp.10-14.
- CARONE**, Edgard. **A República Velha** (Evolução Política). São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971.
- CARVALHO**, José Murilo de. Os Três Povos da República. *Revista USP*, vol. 59, 2003, pp. 96-115.
- CASASANTA**, Mario. O poder de veto. Tese (preparada para concurso de direito público constitucional na Faculdade de Direito da Universidade de Minas-Gerais. Editora Os Amigos do Livro, 1937, 336 p.
- CINTRA**, Antônio Octávio. A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. IN: **BALÁN**, Jorge (org.). **Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Difel, 1974.
- DOLHNIKOFF**, Miriam. **MAIA**, Francisleide. **SAEZ**, Hernan Lara. **SALES**, Pedro Paulo Moreira. **GREGÓRIO**, Vitor. Representação política no Império: crítica à ideia do falseamento institucional. IN: **LAVALLE**, Adrian Gurza (Org.). **O Horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: Editora Unesp / Cebrap / CEM, 2012.
- FAORO**, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 1975.
- _____. A evasiva da legitimidade: o remendo constitucional. IN: **FAORO**, Raimundo. **Assembléia constituinte: a legitimidade recuperada**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981, 81 p.
- FAUSTO**, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2003.
- FERRAZ**, Sérgio Eduardo. O Império Revisitado - Instabilidade Ministerial, Câmara dos Deputados e Poder Moderador (1840-1889). Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.
- FERREIRA FILHO**, Manoel Gonçalves. O veto parcial no Direito Brasileiro. *Revista de Direito Público*, v.4, n.17, 1971, pp. 33-37.
- FRANCO**, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro**. Vol II. Formação constitucional do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

FRANCO, Gustavo Henrique Barroso. **LAGO**, Luiz Aranha Corrêa do. O processo econômico. IN: **SCHWARCZ**, Lilia Moritz. **Historia do Brasil Nação: 1808-2010 – Vol. III, A abertura para o mundo (1889-1930)**. São Paulo: Editora Objetiva, 2012.

GRAHAM, Richard. **Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1990.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. O Veto Presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000. Tese (Doutorado em Ciência Política). IUPERJ, Rio de Janeiro, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Do Império à República**. História geral da civilização brasileira. 4a. ed., São Paulo, Difel, 1985, Tomo n. II, Vol. 5^o.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto** (3a ed.). São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1997.

LESSA, Renato. **A Invenção Republicana**. Rio de Janeiro, Vértice, 1988.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Da monarquia à oligarquia: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)**. São Paulo: Alameda, 2014. 280 p.

LOVE, Jopoh. A republica brasileira: federalismo e regionalismo (1889-1937). IN: **MOTA**, Carlos Guilherme, **Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-2000)**. A grande transação, Senac, São Paulo, 2000.

MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MOTTA, Rogério Patto. **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros**. Belo Horizonte, UFMG Editora, 2008.

MOYA, Maurício Assumpção. 2005. 170 f. Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000). Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

NICOLAU, Jairo. **História do voto**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

PESSOA, Epitácio. **Pela Verdade**. Rio de Janeiro: Editora Livraria Francisco Alves, 1925.

PINTO, Sumara Conde de Sá. O Pragmatismo Oportunista da Bancada Carioca no Congresso. *Revista do Mestrado de História* VIII, 2006.

_____. O espelho de duas faces: o Senado e o jogo político carioca. IN: **Só para iniciados...** o jogo político na antiga capital federal. Rio de Janeiro: Mauad x Faperj, 2011.

PORTO, Walter Costa. **A Mentirosa Urna**. São Paulo, Martins Fontes, 2004.

RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, vol. 46, n.4, 2003, pp. 699-734.

RICCI, Paolo. **ZULINI**, Jaqueline Porto. “Beheading”, Rule Manipulation and Fraud: The Approval of Election Results in Brazil, 1894-1930. *Journal of Latin American Studies*, vol. 44, no 3, pp. 495-521, 2012.

_____. Quem Ganhou as Eleições? A Validação dos Resultados antes da Criação da Justiça Eleitoral. *Revista de Sociologia Política*, vol. 21, no 45, pp. 91-105, 2013.

_____. Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 121-157, 2014.

_____. The meaning of electoral fraud in oligarchic regimes: lessons from the Brazilian case (1900-1930). *Journal of Latin American Studies*, 2016 (no prelo).

SANTA HELENA, Eber Zoehler. Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 40 n. 159, 2003.

SANTOS, Fabiano. **HOCHMANN**, Gilberto. Executive-Legislative Relations in an Oligarchic Presidential System: Brazil (1889-1930). IN: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION MEETING 2000, Miami.

- SANTOS**, Wanderley Guilherme dos. A práxis liberal no Brasil. IN: **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1998.
- SHILS**, Edward. Political development in the new states. *Comparative Studies in Society and History*, vol. 2, n. 3, 1960, pp. 265-292.
- SOUZA**, Maria do Carmo Campelo de. O processo político-partidário na República e a Revolução de 1930. In: **MOTA**, Carlos Guilherme. (ed.), **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, 1973.
- TELAROLLI**, Rodolpho. **Eleições e Fraudes Eleitorais na República Velha**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- VALLADÃO**, Haroldo. Natureza e efeitos do veto parcial. *Revista forense*, v.55, n.178, 1958, pp.18-27.
- VISCARDI**, Claudia Maria Ribeiro. **O Teatro das Oligarquias**. Uma Revisão da Política do Café com Leite. Belo Horizonte, Fino Traço, 2012.
- WINTERS**, Jeffrey A. **Oligarchy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.