

**SENADO FEDERAL**  
**INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO – ILB**

**MESSIAS DE OLIVEIRA QUEIROZ**

O SENADO NO INÍCIO DA REPÚBLICA:  
Análise crítica da produção legislativa (1891-1893)

Brasília

2015



MESSIAS DE OLIVEIRA QUEIROZ

O SENADO NO INÍCIO DA REPÚBLICA:

Análise crítica da produção legislativa (1891-1893)

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Linha de pesquisa: Poder Legislativo, Sociedade e Instituições

Orientador: Dr. Tiago Ivo Odon

Brasília

2015

MESSIAS DE OLIVEIRA QUEIROZ

O SENADO NO INÍCIO DA REPÚBLICA:

Análise crítica da produção legislativa (1891-1893)

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Brasília, setembro de 2015

Banca Examinadora

---

Dr. Tiago Ivo Odon

---

Dr. Caetano Ernesto Pereira de Araújo

*Baby, I love you...*

## RESUMO

A Proclamação da República foi um tempo de profundas modificações na sociedade brasileira, desde a implantação de um novo regime político representativo até rupturas com instituições remanescentes ainda do tempo colonial, como a escravatura e o padroado. A Primeira Legislatura do Congresso Nacional (1891-1893) refletiu esse panorama, ademais agravado por ameaças de separatismo nos Estados e da volta da Monarquia. O presente trabalho visa analisar criticamente a produção legislativa do Senado no período, e trazer à luz as camadas ideológicas que se sobrepunham no exercício da atividade parlamentar. Os projetos de leis, decretos e demais proposições pesquisadas permitem constatar que a defesa da cidadania não estava consolidada perante o Senado Federal. Com efeito, o principal eixo temático a canalizar o foco dos senadores foi a preservação da máquina estatal, perpetrada de acordo com as assertivas da classe cafeicultora e das oligarquias estaduais dominantes. Pelo exposto, podemos ainda verificar que as proposições que tramitaram pelo Senado estiveram ainda particularmente voltadas para o fortalecimento do patrimonialismo nos órgãos governamentais, na qual os recursos públicos mesclaram-se com os interesses privados.

Palavras-chave: República; Senado Federal; cidadania; patrimonialismo

## **ABSTRACT**

The proclamation of the Republic was a time of profound changes in Brazilian society, since the implementation of a new political regime and the rupture with remaining institutions representatives of the colonial time, like slavery and the church. The first Legislature of the National Congress (1891-1893) reflected this panorama, further compounded by threats of separatism in the States and the return of the monarchy. The present work aims to analyse critically the Senate legislative production in the period, and bring to light ideological layers in the exercise of parliamentary activity. The bills of laws, decrees and other propositions studied allow to notice that the defence of citizenship was not consolidated before the Senate. Indeed, the main theme to channel the focus of Senators was the preservation of the state machine, perpetrated according to the assertions of the coffee grower class and the State oligarchies. The propositions were still particularly geared to the strengthening of patrimonialism in government agencies, in which public resources mixed with private interests.

**Key-words:** Republic; Federal Senate; citizenship; patrimonialism.



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	11
2.1. Patrimonialismo.....	11
2.2. Dominação.....	12
2.3. Estado.....	13
2.4. Cidadania ausente.....	13
3. OS PRIMEIROS PASSOS DA REPÚBLICA NO BRASIL.....	15
3.1. A Proclamação da República.....	15
3.1.1. Fim da Escravidão, arrocho no Código Penal.....	16
3.1.2. O povo bestializado.....	17
3.2. Os militares no poder.....	19
3.3. Assembleia Constituinte.....	20
4. ATIVIDADE LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - 1891-1893.....	23
4.1. A gestão da autoridade.....	26
4.1.1. Funcionalismo público, civil e militar.....	26
4.1.2. O Poder Executivo.....	29
4.1.3. As Forças Armadas.....	32
4.1.4. República ameaçada, estado de exceção .....	33
4.2. A gestão da sociedade.....	39
4.2.1. Religião.....	39
4.2.2. Cidadania.....	40

4.2.3.Direitos civis.....	41
4.2.4. Direitos sociais.....	42
4.2.5. Direitos políticos.....	45
5.CONCLUSÃO.....	47
6.BIBLIOGRAFIA.....	50

## 1.INTRODUÇÃO

O presente estudo buscou analisar a atuação do Senado Federal na primeira legislatura da República (1891-1893), um momento muito importante na história do País, que marca a transição da Monarquia para a República, e em que se propunha um novo modelo de gestão da coisa pública. O trabalho se preocupou em analisar o perfil das proposições legislativas que tramitaram na primeira legislatura e identificar as preocupações que levaram os senadores a adotar determinados comportamentos nesse momento histórico. Até então, o Senado Federal (SF) era uma instituição venerável, com membros vitalícios indicados diretamente pelo imperador a fim de representar a moderação e a experiência na condução dos assuntos que interessavam ao País. Em razão da vitaliciedade e de ter sido composto pelas elites das Províncias, foi instituição fundamental durante o Império para manter a unidade político-territorial do Brasil. Com o advento da República, muitos dos então senadores e deputados monarquistas aderiram ao novo regime, que na ocasião não podia prescindir de políticos de peso que abalzassem as recentes modificações e contribuíssem para a perpetuação do sistema de governo, como foi o caso de Saldanha Marinho, estadista que ocupou altos cargos no Império e depois tornou-se atuante senador e defensor da República.

O objetivo da análise era verificar se a atuação do Senado apontava **a)** para o resgate e a incorporação política da sociedade, fortalecendo a cidadania, uma vez que a população dos últimos anos da monarquia era composta de grande massa de pobres, analfabetos e de escravos recém-libertos, ou **b)** se pedia para a reafirmação da autoridade e da dominação vigente, para a gestão da administração pública, do serviço público e fortalecimento de suas instituições – enfim, para questões mais voltadas para a máquina estatal.

Como metodologia, buscamos a produção legislativa da primeira legislatura republicana, no sentido de analisar as proposições que tramitaram (seja sendo aprovadas, arquivadas ou enviadas para outras instituições), como projetos de lei, requerimentos etc bem como os discursos parlamentares envolvidos diretamente no processo legislativo (encaminhamento de votações, defesa de proposições etc). Efetuamos nossa pesquisa tendo como matéria-prima os livros de Anais do Senado, a fim de acompanhar a tramitação de todas as proposições que foram analisadas nas sessões plenárias da legislatura, inclusive com acesso às sessões preparatórias, que ocorriam todo início de ano, e às extraordinárias. De forma proposital, intentamos nos afastar dos discursos imbuídos de interesses político-

partidários, ou que eventualmente fizessem menção a aspectos ideológicos voltados para a divulgação de mensagens perante a opinião pública com interesses propagandísticos ou classistas diversos. Nossa intenção foi buscar o aspecto do trabalho dos parlamentos circunscrito à esfera legiferante. A pesquisa foi possível devido à política de transparência da instituição, que disponibiliza o acesso integral pela internet a todas as páginas dos Anais do Senado Federal, desde a monarquia até os dias atuais. O material está digitalizado e disponível à consulta de todos os interessados, num trabalho hercúleo que vem sendo realizado há anos pelo Setor de Arquivo Histórico da instituição. Por outro lado, o mesmo setor disponibilizou, a nosso pedido, uma listagem com todas as proposições que tramitaram pelo Senado no período da primeira legislatura, e essa relação abrange tanto as aprovadas como as que obtiveram votações contrárias.

Para acrescentar olhares críticos diferenciados, buscamos consultar obras de historiadores, sociólogos, juristas e cientistas políticos que apresentassem uma análise voltada não apenas para os aspectos econômicos ou históricos, mas também, e principalmente, para a análise política do período citado. Nesse sentido, buscamos estruturar nossa análise da legitimidade, patrimonialismo e dominação a partir de Max Weber, e à medida que decantamos a análise para a questão patrimonialista no seio do estado burocrático português, e suas influências repassadas à nova matriz republicana, estudamos a obra de Raymundo Faoro. Já em relação às medidas de força engendradas no período citado, por demais turbulento, contemplamos o jurista alemão Carl Schmitt, que interpretou movimentos de concentração de poder estatais que tinham como finalidade a unicidade nacional. Posteriormente, para verter uma visão crítica sobre a produção legislativa, buscamos analisar os trabalhos de Tiago Odon, a respeito de aspectos restritivos do código penal em relação a uma categorização por classes sociais; e também recorreremos à produção de Marilena Chauí e de José Murilo de Carvalho, no que compete a recortes específicos sobre cidadania e direito das minorias.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Patrimonialismo

Neste trabalho, usamos as ideias de patrimonialismo, dominação e Estado nas perspectivas de Max Weber (as duas primeiras) e de Carl Schmitt (a última).

O patrimonialismo descreve um tipo de gestão pública em que os governantes consideram o Estado seu patrimônio, numa confusão entre o que é público e o que é privado. Weber associa esse tipo de gestão ao patriarcalismo (concentração de poder no patriarca ou líder, e seus agregados) – diferente da gestão burocrática moderna, que prima pela impessoalidade. Em outras palavras, o patrimonialismo é uma forma de dominação em que o governante organiza o poder político de forma análoga ao seu poder doméstico. Uma das características dessa forma de dominação no Brasil é que a burguesia procurava extrair o máximo de benefícios de um sistema em que o governante controla a economia oficial, tornando a iniciativa privada dependente de seus favores. O Estado dependia do apoio e das rendas geradas pela grande agricultura de exportação, mas, ao mesmo tempo, tornava-se o refúgio para os elementos mais dinâmicos que não encontravam espaço de atuação dentro dessa agricultura (em razão do regime escravista vigorante até 1888) ou numa economia não industrializada. A função pública torna-se lugar de prestígio, atraindo para si dividendos e privilégios que não poderiam ser encontrados na iniciativa privada.

A grande atenção despendida pelos senadores ao funcionalismo público (bem como ao efetivo das forças militares), no nosso período histórico de análise, como gratificações de carreiras, aposentadorias e licenças, vencimentos e gratificações, contrasta com a ausência de quaisquer referências voltadas para demais atividades laborais privadas no país, como lavoura, comércio, e mesmo a incipiente indústria. O que reflete a ambivalência que se fazia entre o tesouro público e os interesses privados, com grande parcela dos homens mais esclarecidos do país buscando carreiras públicas para si e para os filhos, naquilo que FAORO (2005) identificou como uma das características do patrimonialismo brasileiro, quando classes sociais mais abastadas buscavam o refúgio do Estado para garantir a carreira profissional de parentes e amigos mais próximos. Outra característica presente na produção legislativa do Senado que valoriza essa interpretação é a constante demanda por proposições associadas a

privilégios individuais ou classistas, como isenção de impostos, benefícios e gratificações, além da concessão de serviços públicos em regime de monopólio. Para CHAUI (2012, pp. 149-151), as marcas da sociedade colonial escravista se mantiveram ao longo dos anos e a sociedade brasileira ficou marcada pelo predomínio do espaço privado sobre o público.

## 2.2. Dominação

Em Weber, dominação é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo dentro de determinado grupo de pessoas. Se há interesse na dominação pela maioria do grupo, se ela produz sentido social, ela ganha apoio e legitimidade. Num modelo patrimonialista e diante do fato de que no Brasil faltava uma classe média alfabetizada, forte e próspera, bem como inexistia um povo pensante e consciente de seus direitos de cidadania, o Estado se retroalimentava.

A análise das proposições concernentes à governabilidade lança algumas luzes sobre o protagonismo do Senado, que reunia os grupos dominantes das antigas Províncias, e que fora fundamental para manter a unidade político-territorial do País durante a monarquia, neste arco histórico brasileiro. Em sua clássica obra, *Economia e Sociedade*, Max Weber ressalta que, nos Estados Modernos, a subsistência de toda dominação depende da autojustificação mediante o apelo aos princípios de sua legitimação, dos quais a validade de um poder de mando pode expressar-se num sistema de regras racionais estatuídas (pactuadas ou impostas), que como normas universalmente compromissórias exigem obediência quando a pessoa autorizada o exige, e seu poder é legítimo enquanto exercido de acordo com as regras. Para a manutenção da ordem social, o Estado passa a ser o único ente autorizado ao uso legítimo da força por meio do direito.

Mais do que conferir legitimidade ao Executivo, naquele momento histórico coube ao Senado o papel de defender o modelo adotado ante a guerra civil instaurada no Sul do país, as rebeliões militares na Capital Federal, motins nos Estados e a ameaça constante do retorno da monarquia. Para tanto, concordou em conceder ao Executivo poderes extremos, mediante autorizações para uso imperativo da força. A preocupação do parlamento era de salvar a recente república, ameaçada de sucumbir, e a solução era fortalecer o Presidente. Esse ponto nos leva à ideia de Estado que colocamos em relevo neste trabalho.

### 2.3. Estado

Para ODON (2013), Carl Schmitt é um pensador político que ajuda a compreender o Brasil dos oitocentos. Na perspectiva oferecida por SCHMITT (2008), o Estado é o lugar por excelência da política, concentra o monopólio da atividade política, e sem ele não existe política. A partir daí, Schmitt introduz a guerra no seu pensamento, situação-limite que o ajuda a pensar a política. É na guerra que se desvela o ser da política. A guerra é a possibilidade inscrita no ser da política. A “real possibilidade do combate que sempre tem que existir para que se possa falar de política” (SCHMITT, 2008, p. 34). Não é a guerra o objetivo e finalidade da política, mas o seu “pressuposto sempre existente como real possibilidade, provocando, assim, um comportamento especificamente político” (2008, p. 36). Na interpretação de Habermas de seu pensamento: “O Estado é a guerra civil continuamente impedida” (apud ODON, 2013, p. 114). Por isso que a contraposição política por excelência é aquela que diferencia o amigo do inimigo.

Schmitt defendia que todo Governo deveria incluir em sua constituição a possibilidade de exercer poderes excepcionais à semelhança de uma ditadura, em um estado de emergência que garantiria ao governante adotar medidas necessárias sem incorrer em posteriores implicações legais.<sup>1</sup> Para tanto, o autor definiu a própria soberania como o direito de decidir a instauração do Estado de exceção. Para Schmitt, a unidade estatal deve ser buscada através da preeminência do Estado, como força neutra e superior, com poder legítimo para atuar, inclusive acima da sociedade civil convulsionada por turbulências, à beira da guerra civil.

### 2.4. Cidadania ausente

É conceito recorrente entre sociólogos que Estados fortes, em que a perspectiva de poder está contida em seu próprio cerne, revelam a existência de uma população apática, omissa, sem participação ativa no tabuleiro social. O povo estava ausente do Senado, tanto enquanto indutor da legitimidade do Legislativo quanto canalizador das aspirações estatais, o que se verifica pela ausência de proposições do Senado voltadas para atender aos direitos

---

<sup>1</sup> A Constituição do Brasil de 1891 trazia a previsão legal do estado de sítio no artigo 80.

civis, sociais e políticos. Trata-se reconhecidamente de uma característica de governos autossuficientes, voltados para seus próprios interesses, e marca um contraste evidente com o conceito de democracia moderna baseado na soberania popular como fonte de todo o poder legítimo, que se traduz através da vontade geral (a *volonté générale* do Contrato Social de Rousseau) e o estado de direito, em que a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica abrangem todas as manifestações de pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos; e a existência garantida das minorias políticas (com representação garantida no Parlamento) e das minorias nacionais. (BONAVIDES, 2005, p. 274). Para a filósofa Marilena Chauí, é na luta das minorias pela criação e defesa de seus direitos que está o próprio cerne da democracia. Para a criação dos direitos se faz necessário o surgimento de conflitos e disputas, o que caracteriza a democracia como a única forma política na qual o conflito é considerado legítimo (CHAUÍ, 2012, pp. 149-151). A sociedade brasileira negava o conflito em virtude de sua estrutura tradicionalmente hierarquizada em relações de mando e obediência. Essa estrutura social, que Chauí chamou de autoritária, era forte obstáculo para se instituir uma sociedade democrática no Brasil, com pleno sentido de cidadania (CHAUÍ, 2012, p. 161). A crença de que no início da República no Brasil faltava o sentido de cidadania à população é compartilhada com CARVALHO (2002, p. 83):

*Pode-se concluir que [da proclamação da República] até 1930 não havia povo organizado nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o Governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo (...) O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido.*

### 3. OS PRIMEIROS PASSOS DA REPÚBLICA NO BRASIL

#### 3.1. A Proclamação da República

A adoção do regime republicano representou a vitória de um ideário liberal internacional adaptado em um modelo que atendia os interesses da oligarquia agrária dominante. O 15 de Novembro também atestou a culminância de um longo processo de exaustão do sistema monárquico no Brasil, no qual o Imperador Dom Pedro II havia perdido o apoio dos grandes latifundiários com o fim da escravidão, em 1888, e já não dominava as hostes de seus dois partidos, Liberal e Conservador, atraídas pelo clamor republicano. As questões militares em anos anteriores haviam dizimado a disciplina do Exército, e a cada dia aumentavam as hostilidades ao Ministério Civil. O primeiro manifesto público a favor da República partiu dos civis, em 1870, mas foi a conspiração nos quartéis e a passeata militar que resultaram na deposição do imperador, em um movimento de bastidores, sem derramamento de sangue, mas do qual a população jamais foi convidada a participar.

O Congresso Nacional tornou-se a mola de sustentação do novo regime, mas sem dúvida coube ao Senado a atribuição de ser o principal fiador republicano, pois na Câmara Alta, herdeira das elites provinciais do período monárquico, o Governo não só teve ampla maioria mas também obteve apoio das maiores lideranças políticas do país e que lá estavam (entre os civis, compunham o Senado políticos experientes e que eram chamados republicanos históricos por defenderem esse regime desde manifestações muito anteriores à Proclamação, como Prudente de Moraes, Campos Sales, Quintino Bocáiuva, Aristides Lobo, e até Rui Barbosa, que em uma segunda fase se afastou do Governo e adotou postura independente). Estes políticos de expressão coordenaram a execução das ações que visaram **a)** em um primeiro momento, apoio ostensivo aos militares no Executivo para que mantivessem a ordem pública a todo custo; e **b)** posteriormente, a passagem do poder da máquina estatal dos militares para os políticos civis. A Constituição e as leis elaboradas neste período tiveram a importância fundamental de conferir legitimidade ao novo regime, constantemente solapado por rebeliões nos estados e o temor da volta da monarquia, o que levou o Senado a apoiar integralmente o recrudescimento da repressão por parte do Executivo militarizado, naquilo que viria a ser conhecido como “República dos Militares” ou “República da Espada”.

A cultura do café no Estado de São Paulo era detentora de 5/6 do PIB nacional, mas a força econômica contrastava com a debilidade política, em virtude da centralização monárquica. Insatisfeitos, os cafeicultores paulistas pregavam abertamente o separatismo, até que uniram para criar o primeiro e mais forte partido republicano estadual, na famosa Convenção de Itu. Em São Paulo, o ideal republicano foi apropriado desde o início pelas classes dominantes, conforme PERISSINOTTO (1994, p. 95)

*O Partido Republicano Paulista (PRP), surgido em 1872, nasce com um ideário altamente conservador. A sua luta será a luta das classes dominantes de São Paulo pela Federação. Deixava de lado qualquer proposta revolucionária. Nada de reformas sociais, nem de cidadania. A República Federativa deveria ser o resultado de uma linha evolucionista que solaparia as bases da Monarquia e atingiria a autonomia dos estados, conferindo a São Paulo a liberdade para avançar política e economicamente.*

O ideal republicano se traduziu em mais do mesmo modelo de dominação vigente, sem reforma ou resgate social. O interesse pelo fim da monarquia ganhou ímpeto ainda maior junto aos latifundiários de todo o país após a perda de mão de obra provocada pela abolição da escravatura, assinada pela princesa Isabel num gesto generoso mas que, como profetizara o Barão de Cotegipe, iria lhe custar o trono (BALEEIRO, 2001).

### **3.1.1. Fim da Escravidão, arrocho no Código Penal**

O Brasil foi o último país da América a abolir a escravidão, cedendo à pressão da Inglaterra e do novo código liberal internacional. Os latifundiários passaram imediatamente para a oposição ao Monarca, irritados por terem perdido os braços para a lavoura. A emissão de crédito agrícola pelo Governo para custear contratação de trabalhadores livres foi uma medida paliativa que ajudou sobretudo aos Estados do Sul e Sudeste, as primeiras opções dos imigrantes europeus devido ao clima mais semelhante à sua terra natal. Os libertos, por sua

vez, não tiveram quaisquer medidas visando adaptação à nova realidade, nem meios de sustentação (trabalho, moradia, educação), o que os deixou na pobreza, alguns vivendo em condições subumanas nas fazendas onde antes eram escravos, e boa parte migrando para favelas nas cidades. Nos maiores centros urbanos, uma incipiente burguesia urbana aos poucos tomava corpo, agregando o comerciante urbano, o capitalista exportador, o comerciante estrangeiro, o pequeno bancário, formando uma massa crítica que buscava aproximar-se do poder (NEDER e CERQUEIRA FILHO, 2006, p. 19):

*No caso brasileiro, a transição para o capitalismo implicou a presença de aspectos de uma modernização conservadora que envolveu a construção de ideias de indivíduo, de disciplina e de mercado que embasaram a reforma da legislação penal que fundamentou o processo de criminalização dos setores subalternos. Estes aspectos conviveram (convivem ainda) com a permanência de uma cultura jurídico-política baseada na obediência hierárquica e na fantasia absolutista de um controle absoluto sobre os corpos dos trabalhadores (ex-escravos).*

Diante do temor dos brancos da época ante uma possível revolta dos negros, o Código Penal exerceu o papel de regulador de conflito entre as classes, com o Estado fazendo uso de mecanismos legais para alcançar o controle da sociedade na medida em que assumia o “monopólio da repressão” (ODON, 2013).

### **3.1.2. O povo bestializado**

Os propagandistas da República, em especial aqueles inspirados pelos ideais da Revolução Francesa, declaravam que a República iria solucionar os males do país instalados pela monarquia através da instauração do governo do país pelo povo, seus cidadãos, sem a interferência dos privilégios patrimonialistas conferidos à Corte. Porém, o movimento republicano jamais se configurou popular, e mesmo entre a classe média alcançou alguma

repercussão apenas em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, abarcando cafeicultores irritados com a abolição, a classe média urbana e militares descontentes. Tornou-se célebre a crônica do jornalista Aristides Lobo (depois ministro e senador) que descreveu como o povo assistiu atônito e “bestializado” o desfile militar da proclamação da República, acreditando que era uma simples parada militar.

Mesmo com a adoção do voto direto pela Constituição de 1891, a participação política era inviabilizada pelos critérios excludentes, como analfabetismo e renda. Disso resultou que em 1894, na primeira eleição presidencial republicana, votaram 2,2% da população nacional, e na Capital Federal, então com mais de 500 mil habitantes, dos quais metade alfabetizada, votaram somente 7.857 pessoas, 1,3% da população.

Em 1889, desmoronava por todos os lados a velha estrutura monárquica portuguesa, que somava 8 séculos, dos quais já há 4 no Brasil, sempre corroída por práticas deletérias institucionalizadas como patrimonialismo, corrupção e clientelismo. Os dois grandes partidos nacionais monarquistas, Liberal e Conservador, que haviam dominado a política por décadas, desapareceram com o fim do regime sem que o novo governo tivesse tomado qualquer medida nesse sentido. Muitos políticos antigos, entre os quais membros da monarquia que até aquele momento recebiam mercês, prebendas e nobilitações da Coroa, aderiram de pronto ao único partido remanescente, o Republicano, que apesar disso ainda constituía minoria na opinião pública, e mesmo entre eles havia cisões, como a de Silva Jardim que hostilizava Quintino Bocaiúva, além da falta de referenciais, pois não havia líder incontestado do movimento. Em 1890, a cisão era notória entre os republicanos, o que justificava parte das dificuldades encontradas pelo novo regime. Se em São Paulo o movimento era conservador, dominado pelos grandes latifundiários do café, que defendiam a autonomia dos estados e a federação, sem vinculações com os princípios libertários, no Rio de Janeiro a situação era diametralmente oposta. O movimento era profundamente popular e progressista, apegava-se ao manifesto de 1870, que exigia direitos e liberdades individuais, soberania popular, democracia etc além de ser composto por uma maioria de profissionais liberais (médicos, advogados, jornalistas), em torno de 60%, e pequena participação de proprietários rurais, cerca de 2%. (PERISSINOTTO, 1994, p. 95). As divisões entre os republicanos se acentuaram no Governo Provisório, no qual os civis também se desentenderam com a corrente militar preconizada por Marechal Deodoro.

### 3.2. Os militares no poder

O Governo Provisório foi instituído para dirigir o país na transição da Monarquia para a República, sob a chefia do Marechal Deodoro da Fonseca, e teve como subchefes o jurista e jornalista Rui Barbosa e o general Floriano Peixoto, além de contar com o jornalista Aristides Lobo, o advogado Campos Sales, o jornalista Quintino Bocaiúva, o tenente coronel Benjamin Constant, o chefe de esquadra Eduardo Wandenkolk e Demétrio Ribeiro. Com exceção de Deodoro e Ribeiro, os demais tornaram-se senadores posteriormente, e Floriano e Campos Sales conseguiram ascender à Presidência da República. A historiografia do período aponta que as atitudes do Marechal Deodoro geraram crises e focos de oposição, pois embora todos concordassem em relação à honestidade inabalável e altos valores morais do velho militar, sua inépcia política, dificuldade para o diálogo e para a coordenação dos trabalhos geravam sérias desavenças com demais líderes políticos, tanto militares quanto civis. Em 21 de janeiro de 1891, um mês antes da promulgação da Constituição, todo o gabinete do Governo Provisório pediu demissão, sendo que pouco antes o Almirante Benjamin Constant quase pegara em armas para agredir Deodoro.

O Marechal Deodoro pressionou o Congresso para ser eleito indiretamente Presidente, em 25 de fevereiro de 1891. Como represália, os parlamentares não escolheram o vice desejado por ele, Almirante Eduardo Wandenkolk e optaram pelo Marechal Floriano Peixoto, que com o passar do tempo se revelou estrategista, ora apoiando o presidente, ora favorecendo às escondidas a oposição, até que tomou o poder quando a tentativa de golpe de Estado de Deodoro não deu certo e ele teve que renunciar, a 23 de novembro de 1891. Floriano praticou um segundo golpe de estado silencioso, ao se recusar a convocar novas eleições, e continuou seu mandato até o fim, em 15 de novembro de 1894.

À frente do Executivo, Floriano enfrentou tentativas de rebelião em diversos estados, e uma guerra civil deflagrada no Sul, mas a todas reprimiu com vigor, contando principalmente com apoio do Congresso Nacional e dos barões do café, que mesmo sem confiar no militar sabiam que precisavam de sua espada, como reconheceu o senador Campos Sales: “Haja o que houver e seja como for, devemos sustentar Floriano a todo transe, porque nele reside a garantia”. Apesar da tendência centralista e de suas intromissões na política de alguns estados, Floriano aparecia como o salvador da República Federativa naquele momento conturbado (PERISSINOTTO, 1994), o que lhe valeu a alcunha de “Marechal de Ferro”. Foram os

integrantes do PRP, representantes da oligarquia cafeeira paulista, que ocuparam os principais postos e ministérios do Governo de Floriano. Porém, havia na verdade uma troca: o Presidente assegurava a autonomia estadual e os princípios federativos, enquanto São Paulo lhe dava apoio ostensivo no Congresso, e ajuda militar nas lutas internas que, pelo seu caráter restaurador, preocupava os políticos republicanos paulistas, mineiros e os que estavam ao seu lado:

*(...) o apoio fundamental é oferecido por São Paulo, que persistirá durante toda a campanha federalista, como também durante a Revolta da Armada. Alfredo Ellis e Cunha Bueno são os intermediários entre Floriano e o Governo de Bernardino de Campos (em SP). Apesar de uma ala do Partido Republicano Paulista não aceitar integralmente esta política – na qual estão Campos Sales e Prudente de Moraes – São Paulo importa armamentos, que cederá a Floriano, e durante a Revolta da Armada enviará batalhões para a defesa do Rio de Janeiro. (CARONE, 1974, p. 96)*

Os oficiais que haviam liderado a campanha republicana, e que nos anos seguintes pegaram nas armas para defender o regime, animaram-se com as vitórias de Floriano, tentaram convencê-lo a permanecer no poder ditatorialmente. Floriano agregou a aura de consolidador do movimento republicano, num momento em que se temia o desmembramento do país ou a volta da monarquia, o que o fez popular entre militares e civis, que deram início a um jacobinismo florianista, maior do que aquele que circundou Deodoro. Contudo, combalido por enfermidades (faleceu em 1895) e sentindo-se sem o apoio necessário, principalmente dos antigos aliados da cafeicultura paulista, optou por aceitar a eleição de um civil, na qual elegeu-se Prudente de Moraes, em 1894.

### **3.3. Assembleia Constituinte**

Entre os chamados republicanos históricos e os adesistas de última hora à República estavam juristas formados em São Paulo e Pernambuco; médicos diplomados na Bahia e Rio

de Janeiro; engenheiros civis, jornalistas e homens de letras; funcionários públicos; militares; adeptos da doutrina positivista, muitos dos quais também militares. Desse contingente saiu a base de deputados e senadores da Assembleia Constituinte que atuou entre 1890 e 1891. Dos 205 deputados, 22,4% eram militares, proporção que também se verificava entre os 63 senadores, o que justificou o fato de todas as disposições que afetassem os militares ter passado incólume pelo texto constitucional, sem serem efetivamente objeto de análise. Apesar disso, no que tange à Constituição como um todo, a influência e maior articulação dos civis se fez sentir, e o texto final foi um marco liberal, com dispositivos constitucionais que procederam à Federalização do país e a passagem do poder aos civis. A presença e participação dos militares na elaboração da Carta Magna foi diametralmente oposta à exercida pelas classes sociais mais baixas, conforme BALEEIRO (2001, p. 31).

*Os assalariados do comércio e os operários ou artesãos praticamente não tiveram voz na Constituinte, embora o oficial do Exército Tasso Fragoso<sup>2</sup>, logo nos primeiros dias da República, houvesse discursado, em tom positivista, no sentido de que ‘a nova filosofia’ tinha como objetivo imediato o de incorporar o proletariado à sociedade moderna.*

Embora diversos parlamentares tenham se entregado à elaboração da Carta, historiadores relatam que a maior parte do texto final saiu das mentes dos senadores Prudente de Moraes e Rui Barbosa, cabendo a este último o papel de relator, espremendo os três textos elaborados por uma comissão de cinco juristas em um só, de ênfase liberal, com profunda influência da Constituição norte-americana e suíça. O regime passou a ser o presidencialista, com eleições diretas, o mesmo valendo para os governadores dos estados, que foram dotados de grande poder e autonomia, mediante a adoção do princípio federalista, com a possibilidade de organizarem-se em leis próprias, desde que respeitassem os ditames constitucionais. O Estado brasileiro desvinculou-se da igreja, e a religião oficial foi abolida.

A Constituição de 1891 foi elaborada com urgência, tendo como inspiração à Carta Magna norte-americana no que se refere aos princípios fundamentais. Um dos princípios

---

<sup>2</sup> Fragoso, que era tenente à época da Revolução, foi um dos generais que assumiu a junta militar que governou o país com a queda do presidente Washington Luis, em 24 de outubro de 1930

elencados, o federalismo, era objetivo dos produtores de café de São Paulo no sentido de aumentar a descentralização do poder e fortalecer as oligarquias estaduais, no fenômeno conhecido como coronelismo. Outro objetivo era enquadrar a facção militar que havia servido bem aos interesses da classe dominante quando da proclamação da República e no combate aos insurgentes nos estados, mas que era uma ameaça ao desejar permanecer no poder.

A Carta Magna reservou 24 de seus 91 artigos ao Poder Legislativo, compreendendo os artigos 16 ao 40. O Poder Legislativo era exercido pelo Congresso, com a sanção do Presidente da República, que somente poderia votar todo o texto do projeto. Entre as atribuições dos congressistas estava a votação do Orçamento anual, autorização de empréstimos, regulação do comércio interno e externo, a guerra e a paz, tratados com nações estrangeiras, fixação das forças de terra e mar, declaração de estado de sítio, concessão de anistia e legislação de matérias de competência da União. Os parlamentares não deixaram de exercer suas prerrogativas, como em 1893, quando deliberou sobre o estado de sítio proclamado pelo Presidente Floriano, por ocasião da convulsão provocada pela Revolta da Armada, quando canhões foram disparados contra a cidade do Rio de Janeiro e o conflito armado chegou às ruas, até que as forças legalistas sufocaram o motim.

A legislatura era de três anos, o que representava o mandato de deputado, eleitos entre seções de 70 mil habitantes, enquanto o de senador compreendia 9 anos, com três senadores escolhidos por Estado, com a renovação de uma vaga a cada triênio. Os parlamentares eram invioláveis por suas palavras e opiniões no exercício do mandato, não podendo ser presos nem processados sem licença da Câmara, salvo se em flagrante delito.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> No decorrer da legislatura, os senadores decidiram por dois pedidos de licença visando processo contra senadores. O primeiro foi através do Parecer 30/1891 da Comissão de Justiça e Legislação que analisava requerimento assinado pelo Promotor Público do Rio de Janeiro pedindo autorização para processar o senador José Hygino Duarte Pereira por ter desafiado o deputado Assis Brasil para um duelo! (ANAI, 1891)<sup>3</sup> O requerimento foi lido em plenário na sessão de 5 de junho de 1891 e enviado para análise da Comissão, que decidiu por negar a solicitação. O incidente do duelo não tirou o brilho próprio do senador José Hygino, que havia sido voluntário na Guerra do Paraguai, e posteriormente jurista, juiz de carreira, professor da Faculdade de Direito, ministro da Justiça e do Interior, Ministro do Supremo Tribunal Federal e delegado do Brasil em Conferência no México. O Executivo solicitou licença para processar o senador Eduardo Wandenkolk, acusado de ser um dos líderes da Revolta da Armada. O parecer 203/93, das Comissões de Constituição, Poderes e Diplomacia, foi favorável e o plenário o referendou, o que resultou na condenação e prisão do senador, por 2 anos. Beneficiado por anistia aprovada pelo Congresso Nacional, Wandenkolk retomou a carreira política, sendo eleito novamente para o Senado e indicado, em 1900, para a chefia do Estado Maior da Marinha.

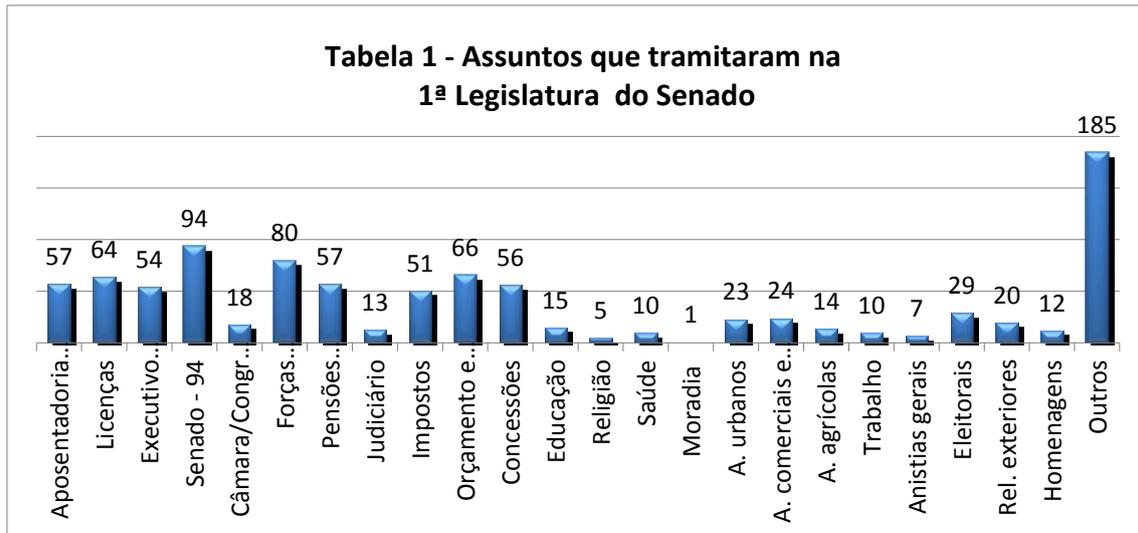
#### 4. ATIVIDADE LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - 1891-1893

A 22ª legislatura do Poder Legislativo teve início em 15 de junho de 1891, e se estendeu até novembro de 1893, período no qual o Senado Federal analisou 753 proposições, das quais 150 projetos, 158 pareceres de comissões internas, 202 proposições diversas (a maioria enviada pela Câmara dos Deputados); 14 mensagens, 96 ofícios, 2 circulares, 55 requerimentos, 7 indicações, 13 atas (a maior parte de eleições para vagas no Senado), 40 projetos de lei, 3 projetos de resolução, 14 cartas, 2 decretos, e 18 comunicados (avisos, abaixo-assinados, exposição de motivos, representação e regulamentos). O total acima enumerado engloba todas as proposições que tramitaram pela Câmara Alta, incluindo aquelas que foram rejeitadas ou enviadas para outros órgãos dos demais poderes ou mesmo comissões internas, conforme listagem fornecida pelo Setor de Arquivo Histórico do Senado Federal.

Os assuntos abordados pelos senadores foram: aposentadorias de funcionários públicos, 57 proposições; licenças ao serviço, 64 (das quais 19 licenças de senadores); reforma e pensão de militares, 57; assuntos urbanos, 23; anistias gerais, 7; assuntos agrícolas, 14; assuntos comerciais e regulamentos coletivos, 24; concessões, 56; mensagens ou comunicações, 31; eleitorais, 29; relações exteriores, 20; impostos, 51; orçamento e fazenda, 66; moradia popular, 1; trabalho, 10; educação, 15; religião, 5; saúde, 10; Judiciário, 13 e homenagens, 12. Também foram analisadas propostas referentes a temas adjacentes ao Senado, 94; Câmara dos Deputados, 12; Congresso Nacional, 6; Forças Armadas, 80 e Executivo Federal, 54.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Por temas adjacentes, refiro-me a assuntos de interesse interno de cada instituição, como providências administrativas, organização dos procedimentos, regulamentos internos, licença e afastamento de seus membros etc. Apesar de o interesse ser restrito a estas instituições, estas modalidades foram inseridas na classificação por assunto devido ao elevado número de proposições na qual estiveram presentes.

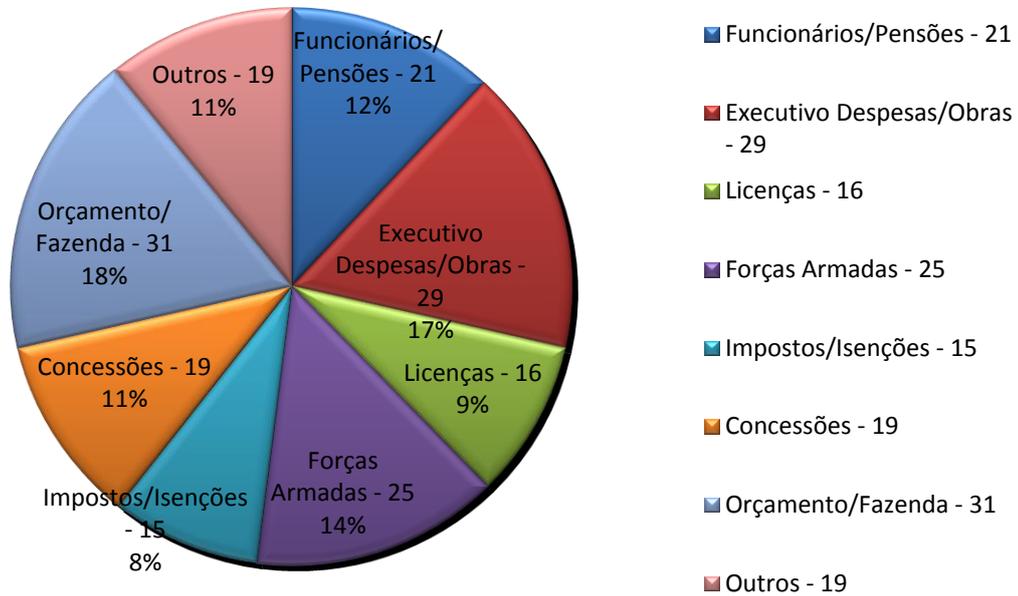


Fonte: Arquivo Histórico do Senado Federal

Com relação à autoria, o Senado foi responsável por 297 proposições; Câmara dos Deputados, 286; Executivo Federal, 62; governos estaduais, 15; Executivo da Capital Federal, 7; legislativos estaduais, 7; Judiciário federal, 2; Judiciários estaduais, 2; Ministério Público, 1; Forças Armadas, 10; cidadãos, 15; pessoas jurídicas, 13; Congresso Nacional, 3; funcionários públicos, 13; senadores (pleitos individuais, comunicados, avisos de faltas à sessão), 27; outros (órgãos estrangeiros, sociedades civis), 4.

Destaque-se a forma de convivência adotada pelo Legislativo com relação ao Executivo no período em questão, não por acaso intitulado por alguns como “República da Espada”. Diante do clima revoltoso que tomava conta de diversos estados do país, além da ameaça de golpes de estado e da volta da monarquia, os senadores optaram por uma política de não intromissão nos negócios do Estado no que diz respeito à governabilidade. Ao mesmo tempo, buscaram oferecer todas as condições para que os militares no Poder adotassem medidas enérgicas e com velocidade. Neste sentido, o Legislativo ampliou os poderes do Estado ao autorizar seguidas ações, delegando legitimidade para as ações administrativas, orçamentárias e de segurança nacional. O Senado analisou - e na quase totalidade das vezes ratificou -, 175 autorizações ao Poder Executivo, 23,2% dentre todas as proposições que passaram pela Casa.

**Tabela 2 - Autorizações ao Executivo separadas por assunto -  
1ª Legislatura do Senado**



Fonte: Arquivo Histórico do Senado Federal

Mais do que se omitir, o Legislativo delegou ao Presidente da República a responsabilidade por manter vivos os ideais republicanos. O pensamento de boa parte dos senadores sobre o tema foi apresentado na tribuna pelo senador Aristides Lobo, em discurso proferido na sessão de 10 de junho de 1893 (ANAIS, 1893, lv. 1, p. 52):

*Precisamos ser cautelosos no modo de proceder, não nos dirigir ao Poder Executivo senão nos casos em que o perigo seja de tal ordem que o Congresso não possa emudecer, mas em outras questões, no que pertence à administração, no que está na esfera do Executivo puro, o Congresso não tem que meter a mão. Aí está o processo dos debates da tribuna para formar o processo final de opinião.*

## 4.1. A gestão da autoridade

### 4.1.1. Funcionalismo público, civil e militar

No início da República ainda se encontravam em formação os órgãos dos três Poderes que iriam posteriormente se encarregar da administração da máquina pública, a ponto de ainda não estarem plenamente descortinadas as divisas entre as atribuições que competiam aos diferentes setores administrativos. O Senado, enquanto órgão político no coração do poder da República, recebia muitas demandas para atuar como um grande despachante dos interesses paroquiais do funcionalismo e do efetivo militar, além das demandas dos senadores em seus estados. De cada 10 proposições que passaram pelo Senado, seis se referiam diretamente a interesses individuais de agentes públicos, de detentores de cargos nos três poderes, de funcionários públicos do mais alto ao mais baixo escalão e de oficiais graduados.

A aposentadoria tratava-se de um benefício muito desejado e difícil de conseguir, já que o artigo 75 da Constituição determinava que o benefício só poderia ser concedido aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação. O primeiro instituto de aposentadoria foi criado somente muitos anos depois - a caixa de aposentadoria e pensão para os ferroviários, em 1923, e o instituto de previdência para os funcionários públicos, em 1926 - , o que sempre fez de tal benefício um peso excessivo para o Estado, já que não havia arrecadação anterior para formação de um fundo de previdência. Inexistiam critérios objetivos para a concessão do benefício, o que muitas vezes acontecia por critérios políticos ou pessoais. O excesso de aposentadorias concedidas justificou a declaração em tribunal do senador Wandenkolk, em 7 de outubro de 1891 (ANAI, 1891, lv. 1, p. 301):

*Está certo que tempo virá em que o Poder Legislativo será obrigado a rever essas aposentadorias que tanto sobrecarregam o Tesouro, aposentadorias escandalosas, não firmadas em direito, concedidas a homens válidos, apenas com 10, 15 ou 20 anos de exercício, com todos os vencimentos.*

Os pedidos de pagamento de aposentadoria de funcionários, ou de reajuste nos valores já percebidos, foram 65 para os civis e 57 para os militares. Contrastando com a ausência de aposentadoria para o trabalhador privado, o qual não recebia atenção por parte das autoridades, três proposições foram encaminhadas visando regulamentar a questão da aposentadoria do funcionalismo.<sup>5</sup>

Os membros do Exército e da Marinha encaminharam 43 pedidos de revisão ou promoção de patentes, e outros 57 pedidos de reforma ou melhoria nos soldos daqueles já reformados. Os pedidos mais constantes se referiam a pagamento de benefícios para ex-combatentes da Guerra do Paraguai e que em virtude de ferimentos sofridos ficaram incapacitados para demais atividades laborais. A concessão do benefício se estendia aos grandes nomes do militarismo à época, como o benefício devido a viúva do primeiro presidente brasileiro, Marechal Deodoro da Fonseca, de 6 contos anuais, conforme determinado pelo projeto 62/1893 – CD, ou aos dependentes do Marechal Benjamin Constant, líder positivista do Exército e nome de destaque na implantação da República, que pelo projeto de lei 48/1891 – SF tiveram direito não apenas à pensão como ao meio-soldo e ao montepio. Grandes polêmicas foram instaladas por ocasião do pagamento das maiores pensões, e por meses, os parlamentares debateram o projeto 8/1891 – CD que estabeleceu o valor de 120 contos de réis anuais a serem pagos ao Imperador deposto, Dom Pedro II, que à época residia na França. O valor era muito alto, pois o Vice-Presidente, que era quem exercia efetivamente o poder no país, recebia 30 contos anuais, enquanto um delegado de polícia fazia direito a 7 contos.

Foram analisados 45 pedidos de licenças (5,9% do total da legislatura) de funcionários públicos, entre os quais professores universitários, servidores administrativos, desembargadores e Ministros do Supremo Tribunal Federal, e a maioria se referia a períodos de um ano, com direito a remuneração. Senadores encaminharam 68 justificativas por faltas, avisos de afastamentos prolongados, pedidos de licença ou comunicados de que estavam renunciando em virtude de terem sido escolhidos para cargos de relevância, como ministros, ou vencido eleições nos seus estados.

---

<sup>5</sup> A proposição 52/1892 – Câmara dos Deputados (CD) versava pela regulamentação do artigo 75, visando organizar a aposentadoria do funcionário público. O projeto 36/1893, do Senado Federal (SF), regulava o modo de recebimento dos vencimentos dos funcionários públicos aposentados. O parecer 36/1893 - SF dispunha sobre o modo porque deviam ser pagos pelos cofres da União os vencimentos dos funcionários aposentados.

Os pedidos de reajuste nos vencimentos de funcionários públicos se repetiram 50 vezes, e sempre que o assunto se referia aos membros do Judiciário a discussão era encampada por senadores provenientes deste ramo, como Gomensoro e Saldanha Marinho, ambos magistrados que defendiam os interesses da classe dos juízes e faziam intenso lobby pela aprovação das vantagens. Um tema que demandou profundas discussões foi o projeto de lei do Senado 24/1891, que estabeleceu normas para a nomeação da magistratura federal e dos Estados, baseado no artigo 6º das disposições transitórias da Constituição, relativamente à preferência das nomeações, pelo qual se colocava em disponibilidade, com vencimento proporcionais ao tempo de serviço, juízes antigos que não fossem nomeados pelos novos governadores. Ao comentar este projeto, na sessão de 20 de agosto de 1891, o senador Tavares Bastos qualificou-o como ineficaz, injusto, iníquo e inconstitucional, um verdadeiro presente de grego. Naquele momento de criação da Federação, muitos estados não poderiam arcar com a folha salarial, como no Maranhão, que não conseguia pagar aos magistrados de nenhuma das 38 comarcas, e que por isso ficavam até três meses sem receber. O projeto versava sobre o aproveitamento de juízes e desembargadores em disponibilidade na organização da justiça federal e nos estados e dispunha que magistrados em disponibilidade recebessem 2,4 contos de réis, contra 3,6 daqueles em atividades. Outra medida apontava que os juízes que não fossem aproveitados pelos estados e que contassem com menos de 20 anos de serviço seriam aposentados pelo tempo de exercício, o que renderia menos de 1 conto anual. Segundo Tavares Bastos, estes valores eram uma “esmola” e insuficientes para os juízes sustentarem suas famílias, além de ser um desestímulo para a carreira, e disse que o projeto comprovava a tese de que um patronato dirigia o país. Em defesa do projeto, o senador Amaro Cavalcanti disse que era constitucional, que atendia disposições transitórias, e que a limitação de tempo para a aposentadoria livrava o estado de mais encargos, sendo medida importante para a redução das despesas públicas. Em 9 de outubro o projeto entrou em terceira discussão, com a palavra passando ao senador Ramiro Barcelos: “(Entendo) achar melhor que os Estados interpretem a Constituição segundo as suas próprias conveniências, porque fazer interpretações forçadas, levar a perturbação aos Estados, é procedimento que não deve ser permitido, principalmente na atualidade”, nesta que foi a interpretação vitoriosa. Esse debate mostra uma preocupação com a nova estrutura federativa. A Constituição de 1891 trouxe um dispositivo que não fazia parte da cultura política brasileira até então: “O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados” (art. 6º).

#### 4.1.2. O Poder Executivo

A organização do Executivo Federal, como instalação de nova Secretaria, fusão de ministérios, ou cessão de funcionários entre órgãos, foi objeto de 37 proposições, ou 4,9% do total de proposições da legislatura, como o projeto 12/1891 – SF, que reorganizou os serviços da administração federal, esclareceu as atribuições de cada ministério e destinou providências para a execução da administração direta. Outras 17 medidas se referiam a obras, como 2 dirigidas à mitigação dos efeitos da seca em Estados do Nordeste, reforma de prédios para abrigar Ministérios ou construção de trechos ferroviários. Uma tendência clara, repetida 56 vezes, era pela adoção de concessões para particulares exercerem serviços públicos, como transporte fluvial de passageiros, ramais ferroviários, ou instalação de serviços de água e luz. Foram 20 outras proposições voltadas para Relações Exteriores, como participação em conferências e feiras internacionais, ou adoção de tratados de comércio com países latino-americanos, como Chile e Argentina.

Em sessão de 8 de junho de 1893, o senador Américo Lobo declarou que as duas maiores preocupações do Senado eram a pacificação do país e a redução dos gastos, que já eram muito altos e provocavam déficits enormes no Tesouro (ANAI, 1893, lv. 1, p. 336). O orçamento e concessões de crédito foram objeto de 66 proposições, que envolviam desde estudos para implantação de ramais ferroviários em Mato Grosso até aquisição de prédios para instalação de órgãos públicos. Essas discussões se sobrepunham ao grande tema subjacente a maior parte do plenário, a questão Federativa. Os estados ainda estavam se organizando e queriam mais autonomia e desta forma requisitavam recursos ao Tesouro, enquanto a União tentava cumprir o preceito constitucional de repassar aos estados a responsabilidade pela administração e execução das atribuições devidas. No governo de Deodoro, o Legislativo aprovou um pacote restringindo a margem de administração dos recursos públicos por parte do Executivo, o que teria sido um dos motivos do fechamento do Congresso e da tentativa mal sucedida de golpe perpetrada pelo Marechal Deodoro.

A adoção do modelo federalista concedeu mais autonomia aos estados, que passaram a gozar de maiores poderes, mas se viam às voltas com poucos recursos, dado que a economia era dominada pela pauta de exportações, como borracha no Norte, açúcar no Nordeste e café no Sudeste. Além dos estados mais antigos, como Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Sul, alguns outros estavam sendo criados, como Mato Grosso, Goiás e Sergipe, o que gerou uma

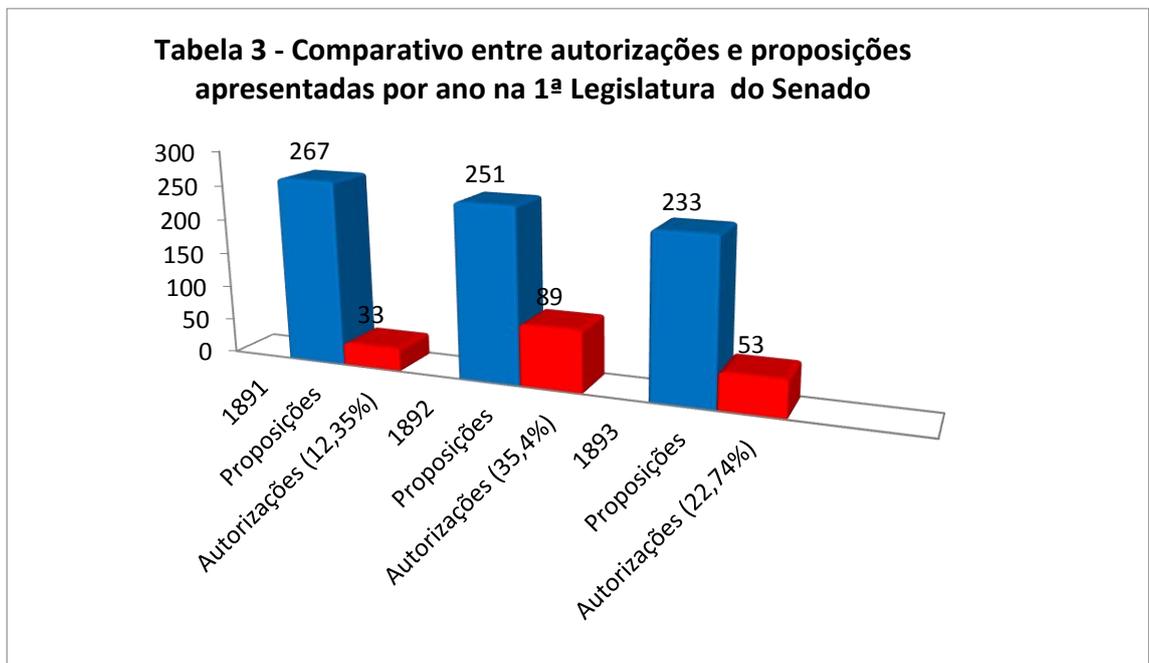
disputa pelo aumento da receita através da criação de impostos e taxas, numa guerra fiscal entre as unidades federadas que desembocava no Senado. Foram analisados 41 pedidos de criação de novos impostos, instalação de postos alfandegários e de medidas visando aumentar a receita. A reclamação era geral contra a sanha fiscal dos governos estaduais, o que gerou 10 solicitações de isenção de impostos por parte de pessoas jurídicas, entidades civis ou beneficentes.

Com o pretexto de aumentar a arrecadação, o parecer 59/1893 – SF autorizou o Governo a criar alfândegas na capital do Estado de São Paulo e em Juiz de Fora – MG, mesmo com firme objeção de senadores de outras regiões do país, que entendiam a medida desnecessária e centralizadora nos estados mais ricos. Representantes do Paraná, como o senador Ubaldino do Amaral, e da Bahia, como Manoel Vitorino, reivindicaram medidas semelhantes, o que posteriormente, através do projeto 18/1893 – SF, resultou na elevação à categoria de alfândega da mesa de rendas gerais de Caravelas – BA. Na época, era entendimento tácito entre os senadores de estados mais pobres, principalmente do Nordeste e Centro-Oeste, que havia desequilíbrio na administração central devido ao predomínio econômico e político que se evidenciava para o estado de São Paulo, que estaria sendo contemplado com diversas medidas que ampliavam sua arrecadação e subsequente consolidação política no cenário nacional. O projeto 48/1892 – SF originou uma disputa entre senadores que se estendeu por mais de um ano, pois tratava da proibição da decisão adotada por alguns estados de instituir imposto de herança e legado sobre apólices da dívida pública. A grande discussão era de que os estados defensores da cobrança queriam gozar de completa autonomia fiscal, como avaliou o senador Manoel Vitorino ao criticar a proibição, em sessão de 26 de maio de 1893 (ANAIS, 1893, lv. 1, p. 169), que põe novamente em relevo a preocupação com a estrutura federativa:

*Não posso dar o meu voto a este projeto que reputo um atentado à Constituição, mais um dos meios numerosos com que se tem pouco a pouco invadido a órbita de atuação dos estados, o que tem dado lugar a represália, a uma luta deprimente pelos créditos das novas instituições, em que o estado e a União cada qual procuram invadir a esfera de atribuições recíprocas, subtrair meios de renda, cuja propriedade é ao menos duvidosa.*

O outro segmento do Senado entendia que a sobreposição de cobrança em um papel federal afetava o princípio tributário que estabelecia a competência da União na tributação em território nacional. A segunda vertente terminou vencedora, e posteriormente através do projeto 8/1893 estendeu a proibição de cobrança de impostos sobre apólices da dívida pública não apenas para o imposto de herança como para qualquer outra taxaço, dos estados ou da União.

O Senado analisou 175 autorizações ao Executivo federal, o que equivale a 22,74% do total de proposições, e que se destinavam a aposentadorias de funcionários públicos, 6; licenças, 16; indenizações e gratificações, 8; concessões de serviços públicos, 19; obras, 20; despesas gerais, 9; créditos extraordinários, 4; fiscalização e impostos, 7; homenagens, 5; reserva ou reforma de militares, 18; orçamento, 16; Forças Armadas, 7; funcionalismo público, 15; nomeação, 1; isenção de impostos, 8; relações exteriores, 2; assuntos agrícolas, 2; despesas dos estados, 2; Educação, 2; assunto administrativo, 1; Saúde, 5; legislação geral, 1; estado de sítio, 1. O peso das autorizações com relação ao total de proposições se alterou conforme o ano. Em 1891, foram 33 autorizações em 267 proposições (12,35%); em 1892, foram 89 autorizações para 251 proposições (35,4%); em 1893, 53 autorizações para 233 proposições (22,74%).



Fonte: Arquivo Histórico do Senado Federal

Estes dados indicam que a atuação dos legisladores tinha o propósito de referendar os atos de um Executivo forte, que no entender da cúpula dirigente tinha que adotar medidas veementes a fim de manter a ordem institucional e impedir a sublevação protagonizada tanto

pelos saudosos da monarquia bem como aqueles insatisfeitos que desejavam a divisão do país. A repressão enérgica adotada pelos militares, primeiro por Deodoro e em seguida por Floriano, conseguiu manter o país sob a effigie republicana e federativa, algo que interessava aos senadores, representantes da oligarquia cafeeira e ruralista que dominava o país.

#### **4.1.3. Forças Armadas**

O Senado contava com diversos militares, entre os quais generais e almirantes que se destacaram no período revolucionário e que ainda faziam parte das grandes articulações envolvendo a manutenção do poder pelas Forças Armadas. Uma corrente positivista defendia abertamente a ditadura militar, e havia contínuas tentativas para reforçar o armamento e o efetivo militar. Os senadores avaliaram 37 projetos (4,9% do total da legislatura) envolvendo as Forças Armadas, que se referiam a recursos orçamentários para as unidades militares, como o 130/1892, que destinava 18 mil contos para a substituição do material bélico do Exército, e o 129/1892, que destinava 12 mil contos para a reforma do material naval, bem como diversas proposições para reforma ou implantação de quartéis e arsenais de guerra nos Estados. Contudo, uma ala majoritária, como dos senadores Campos Salles e Américo Lobo, se opunha sistematicamente à liberação de verbas, alegando que o país detinha outras prioridades por não sofrer ameaças externas e ter uma índole pacifista, preconizada inclusive pela Constituição.

Naqueles anos onde conflitos e sublevações militares se repetiam constantemente, os senadores oriundos das Forças Armadas revelavam preocupação com a questão disciplinar no que se refere a punições, bem como de reintegração e anistias, àqueles envolvidos em sedições e motins. Os senadores analisaram 7 pedidos de anistia geral, tanto para revoltosos como para as forças situacionistas que se excederam, incluindo a rebelião na Capital Federal de 10 de abril de 1892, e confrontos ocorridos em anos anteriores em Goiás, Pará e Mato Grosso. A fim de evitar abusos, o projeto 221/1891 – SF permitiu a criação do Supremo Tribunal Militar. As iniciativas que protegiam as patentes superiores foram objeto de debates, como o projeto 50/1892 – CD, de 28 de junho de 1893, e que pedia a revogação das promoções concedidas pelo Marechal Deodoro àqueles que participaram do golpe de estado que garantiu a proclamação da República, o que gerou enorme polêmica, até vir a ser rejeitado

muitas sessões depois. Outro projeto que gerou intenso debate foi o de número 42/1892, que garantia as imunidades e prerrogativas inerentes às patentes dos oficiais de Terra e Mar, efetivos ou reformados. O autor, senador Almeida Barreto (marechal, foi ministro do Superior Tribunal Militar e senador de 1890 a 1905) defendeu o projeto na sessão de 14 de outubro de 1892, citando excessos cometidos pelo Governo em 10 de abril passado, quando generais foram detidos arbitrariamente e receberam voz de prisão de tenentes e oficiais de menor patente. Em longa explicação sobre a questão militar, defendeu o instituto da prisão domiciliar para generais, que diante da importância da patente não poderiam se humilhar perante subalternos. Em sessão posterior, ocorrida em 17 de maio de 1893, para defender seu ponto de vista hierárquico e elitista Barreto citou o caso de um general, comandante de escola militar no Rio Grande do Sul, que desferiu uma bofetada no rosto de seu imediato major que o havia desrespeitado. Como resultado, o general pegou um mês de cadeia, em sua residência, e o major seis meses, em uma fortaleza. Terminou seu discurso afirmando que “... nada quero, nada pretendo do Exército. Só pretendo, Sr. Presidente, é ver minha Pátria no apogeu da glória, caminhando desassombradamente ao lugar que lhe destina a sua grandeza natural” (ANAIS, 1893, lv. 1, p. 89), no que foi apoiado pelo senador João Neiva (general, foi senador pela Paraíba de 1890 a 1897).

#### **4.1.4. República ameaçada, estado de exceção**

Em praticamente todas as sessões do período, discursos louvavam a proclamação da República, ao mesmo tempo em que defendiam os princípios adotados (representatividade política, harmonia entre os poderes, estado de direito, entes federados). Durante as inúmeras crises, conflagrações e ameaças à ordem legalizada, os senadores saíram em defesa dos princípios, mesmo que a custos de excessos praticados pelo Governo, e posteriormente na concessão de anistia para os conflagrados. Uma preocupação premente era regulamentar as instituições que iriam auxiliar a conduzir o país, como Tribunal de Contas e Superior Tribunal Militar. Outro tema que despertou interesse foi fortalecer a nascente República por meio de símbolos que unissem a consciência da Nação em torno dos ideais republicanos, mediante a manipulação de símbolos pátrios e homenagens aos grandes vultos do período.

A República permaneceu em situação periclitante nos primeiros anos, e o Senado dispensou integral apoio às medidas enérgicas adotadas pelos militares para manter o poder, inobstante envolvimento pessoal de alguns senadores com as alas rebeldes, ou a insatisfação crescente com relação à administração Marechal Deodoro. Os conflitos entre parlamentares e o autoritarismo individualizado exercido por Deodoro motivaram a apresentação pelos senadores do projeto de lei 38/1891, que regulava o processo de julgamento do Presidente da República, e na prática viabilizava um possível impeachment. Deodoro vetou o projeto, mas em seguida o Congresso o sancionou, naquilo que foi um dos motivos de o Marechal ter fechado a casa em 3 de novembro de 1891 e promovido um golpe militar, mas a reação às medidas, que implicaram na ameaça real de uma guerra civil, levaram o Marechal a renunciar, em 23 de novembro.

Na gestão que se seguiu, do Vice-Presidente Floriano Peixoto, o Senado expediu apoio integral a todas as proposições (autorizações, decretos, projetos de leis) aventadas para garantir a governabilidade do sistema republicano presidencialista e da unidade da federação. Toda a ação do Legislativo no tocante à carta branca que oferece aos militares à frente do Executivo para que exercitem o uso legítimo da força em prol da manutenção do regime e da continuidade da ordem pública pode ser sintetizada no episódio envolvendo o encerramento abrupto das atividades do Congresso, em fevereiro de 1892, com o país conflagrado em meio à revoltas de antigos aliados do Marechal Deodoro e de políticos que haviam sido depostos por aliados do Presidente Floriano nos estados. A fim de que as baionetas pudessem ser utilizadas livremente, sem interferências e ainda deixando os opositores, vítimas dos militares, sem ter a quem recorrer, os governistas utilizaram o expediente da passividade ao extremo, como relata CARONE (2004, p. 70):

*(...) é nas forças civis que Floriano vai encontrar apoio mais decidido; as forças políticas estaduais dominantes compreende o perigo de uma revanche deodorista e é assim que Campos Sales apresenta no Senado (21.01.1892) requerimento pedindo o encerramento das sessões do Congresso extraordinário 'a fim de que (o governo) pudesse agir sozinho, sem embaraços parlamentares e na plenitude de suas prerrogativas, tanto em bem da manutenção da ordem, como na repressão dos elementos perturbadores'. Serzedelo Correa, por sua vez, faz o mesmo na Câmara. A*

*vitória da maioria governamental é fácil no Senado, e mais difícil na Câmara. Floriano terá, então, todos os meios legais para abafar qualquer revolta, enquanto que Rui Barbosa e Rangel Pestana resignam seus cargos, por serem contrários à atitude do Congresso.*

Em 10 de abril de 1892, 13 generais assinaram um manifesto contra o vice-presidente Floriano por este se negar a promover novas eleições presidenciais conforme a interpretação de alguns juristas em relação aos ditames constitucionais. Como retaliação, Floriano decretou estado de sítio e determinou a cassação e prisão dos amotinados, entre os quais estavam dois senadores, Eduardo Wandenkolk e Pinheiro Guedes. As medidas foram apoiadas pelo conjunto de senadores, que em 3 de agosto aprovaram o projeto de lei 5/1892 – SF, que referendou os atos do presidente (e também concedeu anistia a todos os envolvidos no conflito, de lado a lado). O senador Américo Lobo assim justificou a ação do Governo (ANAI, 1892, lv. 4, p. 104):

*Declaro, visto atravessarmos períodos arriscados para a República, que, se a anarquia tentar ainda de ora avante levantar o colo, aplaudirei o Governo que salvar a ordem e nossa existência política, posto que seus atos não coincidam perfeitamente com o paralelismo das leis(...) [Aprovo infração das leis] porque acima de tudo está a situação pública: as leis se decretam para casos ordinários e não podemos viver sob constantes conspirações, em um sorvedouro de situações estéreis e subversivas...*

Diante da crise constante, o Senado aprovou o projeto de lei 8/1892 – SF que regulou juridicamente em 8 artigos o estado de sítio, bem como medidas excepcionais a serem adotadas, naquilo que se tornou a base que os senadores referendaram, mediante projeto de lei, o novo estado de sítio decretado por Floriano no Distrito Federal por ocasião da chamada Revolta da Armada (CARONE, 1974, p. 108):

*O Senado Federal, assegurando seu franco apoio ao Poder Executivo na defesa da República e da ordem social, perturbada pela revolta de uma parte da esquadra, resolve: art. 1º: Fica o Poder Executivo autorizado a decretar o estado de sítio em qualquer ponto da República (...) ainda mesmo achando-se em funções o Congresso Nacional e de acordo com o artigo 80 da Constituição.*

Meses depois, 16 senadores assinaram moção de solidariedade pela vitória do Governo contra os insurgentes. Pelo mesmo motivo, 92 membros do Congresso Nacional se solidarizaram com o Presidente da República.

Na sessão de 11 de junho de 1893 (ANAIS, 1893, lv. 1, p. 56), o senador Américo Lobo listou os argumentos que boa parte dos senadores apresentavam em defesa do sistema presidencialista, do federalismo e da república.

*Não podemos admitir o sistema parlamentarista, desde que a Constituição proíbe qualquer reforma contra o sistema federal (...) Afirmo que há incompatibilidade radical entre parlamentarismo e federação, porque aquele implica o direito de dissolução do Congresso Nacional, isto é, arma o Poder Central com a ditadura sobre os estados federados, cuja vontade é expressa por seus representantes. Federalista como sou, e constitucional, não podia aceitar a hipótese sequer (...) Nós, que somos signatários da grande carta de 24 de fevereiro temos o dever de defender ou de morrer com ela.*

O Senado se via como uma instituição-garante do federalismo. O princípio representativo, ou seja, a plena existência harmoniosa dos 3 Poderes pela União e Estados, era usado invariavelmente pela Situação como argumento para não intervir em estados que, na maioria das vezes, estavam conflagrados em razão de apoio velado do Presidente Floriano a membros do oficialato que tomavam o poder por meio de baionetas. Foi o argumento que o senador João Barbalho utilizou na sessão de 20 de maio de 1893 para apoiar o Executivo

Federal e ir contra o pedido de intervenção em Pernambuco, pois segundo ele os Poderes estaduais funcionavam normalmente, mesmo se o Governador e o Vice-Governador estivessem disputando, de armas na mão, as chaves do Governo (ANAI,1893, lv. 1, p. 109):

*O espírito republicano em Pernambuco não precisa de estímulos nem intervenções, e não é uma rusga de momento, não será uma questão que se deve considerar simples incidente na vida constitucional daquele estado, que haja de determinar o governo central a não respeitar a autonomia do estado.*

A opção pelo federalismo foi muito combatida no período, com tentativas seguidas de desmembramento, a ponto de apenas em 1892 terem eclodido motins no Rio de Janeiro, Amazonas, Maranhão, São Paulo e Rio Grande do Sul. Outro motivo de conflito era o apoio velado do Presidente a que oficiais tomassem o poder nos estados dominados pela oposição a seu governo, o que gerou reviravoltas em todos os estados, entre fins de 1891 e começo de 1892. A autonomia dos estados era um ponto crucial para o novo regime republicano, mas que só a aceitava de fato quando não contrariasse os interesses governamentais. A opção do Senado foi dar carta branca ao Presidente para que agisse como melhor desejasse, inclusive adotando medidas duras e cruéis para sufocar as rebeliões. Foram 26 proposições analisadas pelos senadores relacionadas diretamente a conflitos nos Estados, em especial em Goiás, Mato Grosso, Pernambuco (onde a conflagração perdurou por boa parte do ano de 1893) e Rio Grande do Sul, com a eclosão da Revolução separatista. Em meio ao conflito, senadores se envolveram diretamente por diversas vezes nas conflagrações, como senador Coelho Rodrigues que apresentou requerimento em 20 de maio de 1893 para que o Senado autorizasse intervenção em Pernambuco, pois o oficial Barbosa Lima havia vencido de forma irregular as eleições para Governo do Estado. Porém, Barbosa Lima tinha a confiança do Presidente Floriano Peixoto, que apoiou sua posse mesmo à revelia das lideranças locais. Apesar de todo o esforço da Oposição, o apoio da maioria governista foi vitorioso e o Senado optou por não apoiar a intervenção. Mediante requerimento 3/1893 – SF o senador Theodoro Souto pediu que o Governo Federal nomeasse um interventor para o Rio Grande do Sul, onde estava em andamento guerra civil entre legalistas e federalistas, os primeiros apoiados pelo Presidente Floriano, e os segundos obtendo posteriormente apoio até dos monarquistas. O

pedido foi negado com os votos dos senadores de situação, mas a Revolta no Sul continuou gerando intensos embates no Senado, como quando o senador Pinheiro Machado solicitou comparecer às sessões em razão de estar “de armas em punho, lutando contra perversos invasores”. O senador Almeida Barreto criticou o pedido, afirmando que além de estar abrindo precedente, tratava-se de uma opinião de Machado, já que para Barreto do outro lado estavam “cortes de bravos que defendem sua liberdade, a autonomia do estado, a propriedade e a honra de suas famílias.” (ANAIS, 1893, lv. 1, p. 53) O conflito no Sul consumiu recursos financeiros, efetivo militar, gerou constante ameaça de desequilíbrio político por todo o país durante toda sua extensão, e só foi terminar em 1895, com a declaração de paz assinada pelas partes envolvidas, e anistia geral para excessos cometidos, entre os quais sangrentas chacinas de centenas de combatentes, dos dois lados.

Havia uma preocupação da oligarquia dominante em criar símbolos patrióticos e heróis nacionais que legitimassem a República bem como a classe dominante. Como ensina CHAUI (2000, p. 14), “o Poder político cria, como estratégia de dominação, diversos semióforos, objeto do culto integrado da sociedade una e indivisa”. Conforme a professora, objetos, animais, acontecimentos, pessoas e instituições podem ser designadas como semióforos, termo que se refere a sinais que trazem consigo marcas ou vestígios que se referem a outras coisas.

O meio consagrado pelo governo republicano para formação de semióforos foi eleger grandes vultos que congregassem a consciência coletiva por terem sido detentores de qualidades excepcionais, como bravura, heroísmo, patriotismo, entre outras. O Senado analisou 12 pedidos de homenagens, entre as quais pelo menos duas que geraram intensa discussão por diversas sessões: o projeto de lei 10/1893 – CN, sobre aprovação de concurso para escolher uma estátua em homenagem ao mártir Tiradentes, e o projeto 10/1891 – CD para aquisição da casa em que faleceu o Marechal Benjamin Constant, líder positivista e modelo militar que era objeto de veneração por boa parte dos oficiais do país, em especial daqueles ligados ao ideário positivista. Esta última medida era considerada questão de honra pelos militares, e constava nas Disposições Transitórias da Carta Constitucional vigente. Em 28 de junho de 1893 foi igualmente sancionado o projeto de lei 9/1893 – CN, que autorizava concurso para projeto de estátua de Benjamin Constant.

## 4.2. A gestão da sociedade

### 4.2.1. Religião

A adoção do estado laico foi uma das mudanças mais aparentes para a população dentre aquelas adotadas pela República, e incluídas na Constituição de 1891, enterrando o padroado que vigorou no Império, na qual o monarca podia nomear ou rejeitar bispos e padres, enquanto a Igreja Católica tinha monopólio sobre ensino, serviços funerários e casamentos, entre outras atribuições. Com a queda da exclusividade, o Vaticano promoveu campanhas nas igrejas contra o novo regime o que gerou confrontação de lado a lado, a ponto de o Governo adotar medidas ainda mais excludentes com maiores efeitos. O projeto 10/1891 – SF reafirmou o disposto constitucional que o casamento civil era o único reconhecido pelo Estado, enquanto o projeto 12/91 – SF estabeleceu a liberdade de culto religioso, acabando com o predomínio da Igreja Católica.

O tema se tornou polêmico e exacerbava os ânimos, como foi verificado na sessão de 6 de junho de 1893, quando o Senador Saldanha Marinho apresentou o requerimento 119/93 – SF no qual pedia informações do Governo quanto ao fato do Vaticano ter denominado um bispo reacionário para a diocese do Rio de Janeiro, mas foi alvo de manifestações contrárias, como a do senador Joaquim Catunda, na sessão de 6 de junho de 1893 (ANAI, 1893, lv. 1, p. 248): "Nós, republicanos, decretamos a separação da Igreja do Estado. Sei perfeitamente que a religião católica apostólica romana é de 89% dos brasileiros, mas a separação foi aceita pelo país."

O senador Coelho Rodrigues também foi incisivo. "Não nos podemos constituir juízes ou partes nessa contradança (...) Será uma exorbitância do Senado imiscuir-se na questão." Ao término das discussões, o requerimento foi retirado da pauta pelo autor. O Senado debateu no período um total de 5 proposições envolvendo questões religiosas, que incluíam isenção de impostos para artigos religiosos importados, entre outros.

#### 4.2.2. Cidadania

No século XXI, a cidadania é tema central na vida cotidiana, e a manifestação individual ou grupal por distintos aspectos dos direitos civis, sociais e políticos está presente em todas as sociedades, como a luta pelos direitos das lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBT). Campanhas cívicas contra o racismo, por moradia, educação, transparência nas eleições, entre outros motivos, levam os governos a buscarem seguidamente respostas que atendam ao anseio das ruas. À época da Primeira República, porém, não havia consciência cidadã, e a população - em sua maior parte vivendo no campo, analfabeta, à beira da miséria, ou residindo em favelas formadas por ex-escravos -, não tinha condições sequer de cobrar por seus direitos, conforme explica CARVALHO (2000, p. 83):

*Pode-se concluir que [da proclamação da República] até 1930 não havia povo organizado nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o Governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo.*

“O Brasil não tem povo”, já observava o médico francês Louis Couty em 1881, em obra sobre a escravidão (apud ODON, 2013, p. 395). E sem que um povo demonstrasse participação política, acompanhasse as atividades parlamentares e cobrasse providências junto às autoridades, não havia a preocupação do Legislativo em atender ao cidadão, que foi praticamente excluído do processo decisório nas decisões do Senado no período.

Os senadores analisaram 69 projetos (9,16%) sobre estruturação legislativa do país com relação a direitos civis, penais, comerciais e públicos. O Governo firmou contrato em 10 de julho de 1890 com o jurista e ex-ministro da Justiça, Coelho Rodrigues (posteriormente senador), para que ele elaborasse um anteprojeto de Código Civil, o que foi feito, mas como o estudo não havia sido sequer avaliado até 10 de junho de 1893, o senador Theodoro Souto apresentou o requerimento 44/1891 pedindo para que o Senado avocasse sua responsabilidade legislativa, e cobrasse do Governo agilidade ao processo de análise do anteprojeto. Na

discussão, o senador Américo Lobo foi contrário, apontando que o Governo tinha autonomia na questão para avaliar o estudo, sem que fossem necessárias medidas intervencionistas e descabidas por parte do Senado. O requerimento foi rejeitado, e o Código Civil, embora tivesse sido objeto de novas proposições e discussões ao longo do tempo, somente foi aprovado em 1916, de autoria do jurista Clóvis Beviláqua. Enquanto houve escravidão no Brasil, não houve interesse político na aprovação de um Código Civil. Nos primeiros anos da República, mesmo com uma massa de escravos libertos, analfabeta e desempregada circulando, a situação não mudou. Regular direitos civis da nova sociedade republicana não foi prioridade nos primeiros anos. O Estado ainda preferia lidar com a questão social por meio da repressão, via direito penal. Um novo Código Penal não tardou a ser aprovado. Em menos de um ano da proclamação da República, já estava em vigor (ODON, 2013).

Na primeira legislatura republicana, os senadores tiveram que se preocupar com a criação e instalação das instituições que permitissem o perfeito funcionamento dos Poderes constituídos, conforme preconizava a recém promulgada Constituição. Um projeto do Senado de início de 1891 instituiu o Regimento Interno da casa, já o projeto 19/91 – Congresso Nacional (CN) elaborou o Regimento Comum do Congresso Nacional; o projeto de lei 6/91 – SF estabeleceu em 8 artigos as normas para procuração em geral; o projeto de lei 32/1891 – SF instituiu o Código Eleitoral Brasileiro; o projeto 15/1891 – SF estabeleceu as normas para a navegação de cabotagem; o projeto 47/1891 - SF, que estabeleceu normas de organização e processo da Justiça Federal.

### **4.2.3. Direitos civis**

O Senado não analisou nenhuma proposta que tratasse de princípios da pessoa humana - como liberdade civil, igualdade de direitos, minorias -, na primeira legislatura. O entendimento existente era de que se tratavam de temas subjacentes à sociedade, e nem seria preciso discuti-los, a ponto de a própria inclusão destes princípios na Constituição (Seção II, Declaração de Direitos, artigos 72º a 78º) serem uma excrescência, como revelou o senador Américo Lobo, na sessão de 5 de agosto de 1892 (ANAIS, 1892, lv. 4, p. 120), em um debate sobre questões constitucionais:

*A nossa Constituição consigna até princípios que seria dispensável incluir na Constituição de um povo moderno. Traz um apêndice, e chamo apêndice porque já não é mais preciso fazer-se a declaração de liberdade individual, do direito da propriedade e outras garantias desta ordem, que todos aceitam tacitamente. Seria o mesmo que dizer que o homem tem o direito de viver, de dormir, de se alimentar e até de respirar.*

#### **4.2.4. Direitos sociais**

República, como regime político voltado para a coisa pública, foi executada como gestão da estrutura do Estado, da autoridade política, onde se encerrava o ser da política, e não como incorporação política da sociedade. Com o fim da escravidão, os libertos saíram imediatamente das fazendas onde estavam e haviam sofrido maus tratos e violência durante anos, optando por se aglomerar nas capitais, então com mais recursos, mas mesmo assim muito aquém das necessidades básicas. Sem apoio governamental para moradia, educação, saúde, formação profissionalizante, eles recolheram-se em cortiços e favelas nos varjões, pés de morro e onde mais pudessem construir barracos para formar comunidades de excluídos. O Senado não tinha como prioridade projetos que apresentassem políticas públicas voltadas para programas sociais que mitigassem a desigualdade econômica ou social. O único neste sentido foi o projeto apresentado pelo senador Tavares Bastos, em 3 de agosto de 1892, que isentava de imposto predial e da taxa de consumo de água o proprietário de terrenos que construísse casas populares, e que tinha como objetivo eliminar cortiços e contribuir para o saneamento da capital (ANAIS, 1892, lv. 4, p. 101):

*O Senado sabe que esta capital tem uma construção **sui generis**: em todas as ruas, em todos os bairros, vê-se, a par de palacetes, casas com aparência elegante, dando, porém, entrada para os cortiços, onde seus habitantes vivem em uma promiscuidade nociva à salubridade pública.*

O projeto tinha a intenção confessa de auxiliar a indústria de construção civil, além de melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores, que “morando em casas higiênicas tornam-se mais sadios e fortes, e por isso mais aptos para o trabalho”. O senador Tavares Bastos revelou ainda preocupações humanitárias e políticas:

*É preciso que se atenda também para a classe de gente pobre, a desvalida da sociedade, que não recebe subsídio, pensão, não tem assento na mesa do orçamento, enfim, que não tem folha no Tesouro, mas que pelo seu trabalho manual muito concorre para o nosso conforto e bem estar e até mesmo para a riqueza pública (...) É tempo de cuidar-se da sorte desta gente que é uma classe importante da sociedade tanto mais que hoje já se receia o desenvolvimento que vai tendo o socialismo (...) vai sendo uma força respeitável e é preciso empregar os meios para livrar o país desta praga.*

O projeto 91/1892 – CD tratava a questão de pobreza extrema como afeito a direito penal, e propunha a transferência de desocupados, mendigos e capoeiristas do Rio de Janeiro para uma colônia correcional agrícola a ser criada na Fazenda Boa Vista, RJ, de propriedade estatal, com previsão de criação de instituições semelhantes em todo o Brasil, a serem custeadas pela União e pelos Estados. Como explicou o senador Ubaldino do Amaral, em sessão do dia 8 de maio de 1893 (ANAI, 1893. Lv. 1, p. 38):

*Trata-se de expurgar a Capital Federal dos vadios, dos capoeiras, dos vagabundos, e não sabe se de que mais alguma espécie de viciosos (...) São compreendidos nessa classe de vadios, vagabundos e capoeiras os indivíduos de qualquer sexo e qualquer idade que, não estando sujeito ao poder paterno ou sob a direção de tutores ou curadores, sem meios de subsistência, por fortuna própria, arte, ofício, ocupação legal e honesta em que ganhem a vida, vagarem pela cidade na ociosidade.*

A Constituição liberal de 1891 proibiu o Estado de interferir na questão do trabalho, o que era considerado violação da liberdade do exercício profissional (CARVALHO, 2000, p. 62). As questões envolvendo trabalhadores foram abordadas por 10 proposições, entre as quais 6 se referiam ao subsídio estatal para a contratação de imigração de trabalhadores asiáticos para suprir as lavouras do país que haviam perdido a mão de obra com o fim da escravidão. Nos Estados do Sul havia grande contingente de imigrantes europeus, em sua maior parte italianos, enquanto os demais estados permaneciam esvaziados. Em meio à discussão em plenário, que se estendeu pela maior parte dos anos de 1892 e 1893, colocaram-se dúvidas a respeito da real utilidade dos asiáticos, e o projeto final faz referência a isso, com a necessidade de comprovação de que todo imigrante não fosse indigente em seu país natal, sem histórico criminal e que tivesse plenas condições de trabalho. Por outro lado, não havia nenhuma proposição visando aproveitar a mão de obra proporcionada pelos escravos libertos, que naquele momento, sem formação profissional e sem apoio oficial, aglomeravam-se em favelas no Rio de Janeiro e Salvador.<sup>6</sup>

A Constituição de 1891 eximiu o Governo Federal da obrigação de conceder educação primária, o que retirou o tema quase que totalmente da pauta do Legislativo. O projeto de lei mais abrangente do período foi o 41/1893 – SF que aprovou, com modificações, o código das disposições comuns às instituições de ensino superior decretado pelo Governo no ano anterior. As demais 14 proposições para Educação se referiam à criação de ginásios, a vagas em colégios militares e escolas profissionalizantes nos estados. Além de a Educação não ser tratada como prioritária, muitas vezes era considerada mais um gasto desnecessário de recursos de um erário já muito debilitado. A aprovação do projeto 8/1891 – SF, na sessão de 3 de outubro de 1891, criando uma escola de maquinistas do Pará, motivou o pedido de saída de 5 membros da comissão de finanças do Senado, que havia sido contrária à proposta e solicitado mais prazo para a discussão, conforme explicou o senador Ubaldino do Amaral: (ANAIS, 1891. Lv. 1, p. 305)

---

<sup>6</sup> Com relação à questão trabalhista, os senadores analisaram o parecer 86/1891, que oferecia garantia dos direitos adquiridos por empregados inamovíveis ou vitalícios, e aposentados, conforme leis ordinárias anteriores. Outro requerimento, 23/1891, solicitava igualdade de classes entre os carteiros da Bahia, e o projeto 15/1893, que considerava a classe de obreiros de oficina gráfica como detentora dos mesmos direitos do pessoal da composição gráfica.

*Estou em situação difícil em que seria necessário que todos concorressem para o mesmo fim: zelar os dinheiros públicos, diminuir despesas e impedir o aumento dos encargos do tesouro. Confesso que não posso com a luta. Vejo todos os dias abrir-se a porta a novas sangrias do Tesouro e por isso espero que o Senado preencha o meu lugar com alguém que seja mais forte para resistir às exigências que aparecem de todos os lados.*

Posteriormente, o plenário não aceitou o pedido de demissão dos senadores. Na sessão de 5 de agosto de 1892, os senados analisaram, mediante parecer 133/1892 – SF, a emenda ao projeto vinda da Câmara dos Deputados que além de aceitarem a escola no Pará ainda criaram outra semelhante, em Pernambuco. A criação de faculdade em Curitiba, prevista no projeto 6/93 – SF, gerou debate prolongado por várias sessões a respeito da necessidade de se investir 100 contos de réis para criar uma instituição de ensino no Sul, quando não haveria público suficiente. Outro tema destacado seguidas vezes pelos senadores era concessão de vagas em colégios militares.

Com relação à Saúde, foram 10 projetos que envolveram recursos para santas casas, criação de hospitais e de leprosários para indigentes. O ofício 2904/1891, do Ministério do Interior, prestou informações solicitadas pelos senadores a respeito de epidemia de varíola na Capital Federal. O projeto 119/1892 – CD autorizava o Poder Executivo a abrir crédito de 12 contos de réis para pagamento das despesas relativas ao tratamento de indigentes atacados de moléstias epidêmicas em Santa Catarina. O projeto 120/1892 – CD autorizava abertura de crédito para conservação, criação e instalação de novos lazaretos marítimos em diversos estados. O projeto 78/1893 – CD autorizava o Governo a reorganizar o serviço sanitário terrestre, compreendendo o laboratório bacteriológico e hospitais de isolamento.

#### **4.2.5. Direitos políticos**

Foram analisadas pelos senadores 29 proposições com relação a eleições, em sua maioria referendando atas de eleições para senador em diversos estados. Houve pequenas e pontuais alterações na legislação, como o projeto 32/1891, que trazia capítulos do Código

Eleitoral Brasileiro. Já o parecer 39/1893 apresentava sugestão de diversas emendas à proposição da Câmara dos Deputados que organizava a divisão dos distritos eleitorais nos Estados. O projeto 32/1893 – CD regulava o processo de apuração na eleição de Presidente e Vice-Presidente da República. O parecer 212/1893 - SF analisava a proposição da Câmara dos Deputados que previa alistamento eleitoral, incompatibilidade e outras medidas atinentes às eleições. O parecer 31/1893 - SF apreciava o pedido de eleitores do município Cantagalo (RJ) para que fosse anulado o alistamento eleitoral, em virtude de alegadas irregularidades, mas a solicitação foi negada, com a justificativa de não ocorrer interferência em assuntos regionais.

## 5. CONCLUSÃO

O período de instalação da República é um dos mais ricos da história do Brasil, a proporcionar experiências complexas nos campos sociológico, político, social, e muitos outros. A análise da Primeira Legislatura Republicana, a partir dos Anais do Senado Federal, traz a história viva, com a ideologia e o talento dos parlamentares palpitando em suas páginas, o que permite múltiplas leituras e abstrações, que infelizmente não caberiam no espaço deste nosso estudo. Diante do que nos propusemos inicialmente, podemos considerar que o Senado Federal, diante das forças políticas que demandavam por sua atuação, efetivamente não atuou no sentido de incorporar a massa de excluídos -, entre os quais os libertos da escravidão, os analfabetos, trabalhadores braçais, as mulheres - ao cômputo de cidadãos, que participassem ativamente e contribuíssem, mediante suas aspirações, para o avanço da cidadania. Sem embargo, a preocupação imediata dos senadores esteve voltada para outra frente, qual seja, a efetivação da máquina estatal, do fortalecimento das instituições e da garantia de uma estrutura federalista nova, o que se fazia necessário com o vácuo deixado pelo aniquilamento repentino da estrutura monárquica.

Durante o período, os senadores estiveram virtualmente focados em salvar a Nação, emergida em constantes rebeliões e guerras civis, e não houve espaço para atender a aspirações populares. O Estado era a guerra civil continuamente impedida. A população, em sua maioria analfabeta e sem recursos, não tinha como pleitear por seus direitos. O Senado, nessa época, ainda se mostrava uma instituição solene e afastada do clamor popular, que mesmo sob um verniz democrático se colocava ante um pedestal institucional que culminava em um distanciamento do povo, e por conseguinte dos princípios elementares da cidadania. Neste sentido, os parlamentares se propuseram a aprovar recorrentes medidas de ordem patrimonialista, com grande quantidade de proposições voltadas para atender a elite e suas famílias, ao funcionário público destacado e ao oficial das Forças Armadas..

O Senado Federal, nos primeiros anos da República, tornou-se o porta-voz das aspirações da classe dominante, liderado pela oligarquia cafeeira paulista, servindo-se das Forças Armadas como braço armado para a Proclamação da República e posteriormente para manter a ordem institucional e impedir retrocessos. Durante esse segundo momento, o Legislativo conferiu plenos poderes ao Executivo, mas nunca houve confiança total nos militares, como no episódio de renúncia do Presidente Deodoro, que entrou em atrito por suas

posições centralistas. O Senado destacou-se ainda por defender a legitimidade do novo regime e da Federação, colocando-se como o avalista moral e legal da República.

A atuação vigorosa do Senado em defesa da Federação e dos valores democráticos, como a representação popular nos 3 Poderes e a autonomia dos estados, revela que o Senado não apenas foi o garantidor do regime, e sim um verdadeiro protagonista no processo de democratização, ao manter vigilância incontestada sobre os militares no poder. Os diversos projetos de lei com os quais conferiam recursos e promoções para as Forças Armadas, aliada ao pacote de medidas para fiscalizar a atuação do Presidente da República, até mesmo com possibilidade de impeachment, colocam em questão a força da Câmara Alta, que mesmo após ter sido fechada, junto com o Congresso, pelo Presidente Deodoro, fez valer sua força política por todo o país, angariando apoio para o contragolpe, que viria com a renúncia do general, dias depois. Passados poucos meses, o Senado optou por encerrar as próprias atividades antes do tempo legal, a fim de conferir amplos poderes ao presidente Floriano para que reprimisse rebeliões em estados conflagrados, em uma situação elucidativa de como as forças políticas dominantes tinham consciência da supremacia da força militar sobre a civil e de como faziam questão de instrumentalizar a atuação dos militares que, mesmo imbuídos dos cargos no Executivo, requisitavam o apoio do Legislativo para legitimá-lo.

A atuação do Senado, por todo o período, revela uma estratégia de longo prazo, focada em um primeiro momento na manutenção do novo regime, e posteriormente na democratização do país, com a realização de eleições e ascensão dos civis ao poder. Cabe ressaltar que a democratização ainda se fazia dentro dos estreitos limites até então estabelecidos, nos quais a oligarquia nos estados, liderada pela força dos cafeicultores paulistas, fazia valer seus candidatos mediante eleições que, segundo estudiosos que se debruçaram sobre o período, eram fraudadas, dentro do sistema de dominação oligárquica que ficou conhecido como “República dos Coronéis”. Contudo, acreditamos que o episódio da passagem do poder para os civis, por sua importância histórica, pela quantidade e representatividade dos atores envolvidos, requer por si só um outro trabalho científico, o que foge aos objetivos do presente estudo.

Outrossim, um ramo inexplorado no qual entendemos que também deveria ser objeto de minuciosa análise científica é o da produção legislativa levada a efeito pelos parlamentares naqueles anos de fim do século XIX. Chama a atenção a relevante e caudalosa capacidade de trabalho dos parlamentares em um momento no qual as duas casas do Congresso Nacional

estavam sendo modernizadas dentro de um esforço administrativo e político a fim de acompanharem as exigências dos novos tempos que o país atravessava. O Senado ainda estava sendo montado, com estrutura ainda insuficiente, na qual faltavam funcionários e até material administrativo, e em que não havia o assessoramento por parte de um corpo técnico de consultores ou analistas legislativos para respaldar as deliberações. Como resultado, toda a produção legislativa era obra direta do intelecto, da experiência e do talento de homens que estavam entre os intelectuais, juristas, militares e profissionais liberais mais destacados do País. Diante disso, pode-se concluir que, ao assumir seus mandatos naqueles anos, os senadores revelavam destemor sem igual, pegando em armas, indo à prisão ou enfrentando – como o fez muitas vezes o próprio Rui Barbosa - toda superioridade do poder central apenas com a voz e os livros de Direito nas mãos. Apesar da situação precária e desigual, muitos senadores não demonstraram tibieza ou receio, e, agindo dessa forma, deixaram para a posteridade um legado de atuação firme, decisiva, na qual se traçou a história que até hoje vem sendo escrita, no Parlamento e nas ruas de todo o Brasil.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernanda Andrade, e FERREIRA, Rafael A. J. *Legislação liberal e prática autoritária*, p. 3547. Visto no site em 16 de junho de 2015 -

[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/fernanda\\_andrade\\_almeida.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/fernanda_andrade_almeida.pdf)

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras – Vol. II – 1891**. Brasília: Senado Federal, Ministério de Ciência e Tecnologia, Escola de Administração Fazendária, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, 11ª Ed., São Paulo: Malheiros Ed., 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique, e MARTINS, Carlos Estevam. **Política e Sociedade**, São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

CARONTE, Edgard. **A República Velha – Evolução política**. 2ª Ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1974.

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. 3ª Ed, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Formação das Almas: O Imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil – Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

\_\_\_\_\_. **Democracia e sociedade autoritária**, in: Comunicação e Informação, v. 15, n. 2, 2012, p. 149-151.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro**. Rio: Globo, 2005.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo:Edusp, 1995.

FERNANDES, Florestan. **Apontamentos sobre a Teoria do Autoritarismo**. São Paulo: Hucitec, 1979.

MARSAL, Juan. **Conhecer Max Weber – e sua obra**. Lisboa:Ulisseia, 1978.

NEDES, Gizlene, CERQUEIRA FILHO, Gisálio. “*História da Ideia de Autoridade no Brasil*”, in: *Criminologia e Poder Público. Sobre Direitos, História e ideologia*. Vol. 2, Rio: Lumen Júris, 2006, p. 19.

ODON, Tiago Ivo. **A linguagem penal do contrato social brasileiro: o inimigo, a guerra e a construção da ordem contra a sociedade no Brasil (1822-1890)**. 1. ed. Brasília: Senado Federal, 2013.

PELUSO, Antonio Cezar (org.) **As Constituições do Brasil**. Barueri: Ed. Manole, 2011.

PERISSINOTTO, Renato M. **Classes dominantes e hegemonia na República Velha**. Campinas: Unicamp, 1994.

SCHMITT, Carl. **O Conceito do político – Teoria do Partisan**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SILVA, Luiz Cláudio Gomes. **Benefícios Previdenciais: A Previdência Pública e Privada**. Artigo, Universidade do Distrito Federal, Brasília, 2015.

SILVA, Ricardo. **A Ideologia do Estado Autoritário no Brasil**. Chapecó: Argos, 2004.

SENADO FEDERAL. **Anais da República. Livros 1 a 7**, 1891.

\_\_\_\_\_. **Livros 1 a 6**, 1892.

\_\_\_\_\_. **Livros 1 a 4**, 1893.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Vol. 2, Brasília: UnB, 2012.