

# Prática Política do Legislativo Paulista

Zita de Paula Rosa\*

A concepção de um Estado assentado no equilíbrio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário tem sido objeto de dúvidas e interrogações, tendendo, geralmente, conferir ao primeiro um papel mais expressivo em relação aos demais poderes.

As instituições políticas não são nem mais nem menos poderosas em razão de usufruírem um prestígio ratificado por uma Carta Constitucional. Como peças-chave de um sistema de controle e dominação, fortes ou fracas, elas desempenham um papel, inspirado nas diretrizes e prescrições firmadas pelo grupo hegemônico que detém o poder. E, qual hábil jogador de xadrez, esse grupo hegemônico manipula, ofensiva e defensivamente, as figuras em um tabuleiro, sacrificando algumas, se necessário, para manter seu domínio na gestão dos negócios do Estado.

Cada instituição política considerada, não importando quão significativa ou inexpressiva possa se afigurar à primeira vista, tem sua atuação igualmente relevante para garantir o funcionamento do sistema. Entretanto, a plena dimensão de cada uma só se expressa na efetiva contribuição para ratificar a integridade do sistema de dominação instaurado.

Focalizaremos aqui alguns aspectos do comportamento político da oligarquia agroexportadora paulista que, nos primeiros decênios do regime republicano, manipulou as instituições político-jurídicas em favor de seus próprios interesses e conveniências. Monitorando as posições e as ações da Comissão Diretora do Partido Republicano Paulista, ela interviu e impôs soluções nos níveis municipal, estadual e mesmo federal, como forma de assegurar estabilidade à conjuntura econômica e, coerentemente, o próprio poder.

Reconhecida como grupo economicamente mais forte no Estado de São Paulo, a oligarquia cafeeicultora controlou o exercício do poder político, salvaguardando seus privilégios e impondo à nação seus projetos. Exercendo o poder como representante do povo nas instituições políticas, esse grupo preocupou-se em prover a preservação e a dinamização da monocultura agrícola, manipulando instrumentos formais disponíveis como decretos, leis, projetos, pareceres, indicações e moções.

A ausência de classes sociais suficientemente competitivas ensejou um ambiente propício e tranqüilo à atuação dessa oligarquia, durante os primeiros trinta anos do regime republicano. A manutenção do seu sistema de dominação não exigiu barganhas ou concessões a segmentos específicos da população, mas apenas o controle e reajuste de suas dissensões internas.

A diversidade e a complexidade assumidas pelas relações de produção capitalista geraram o inchaço da oligarquia, dando abrigo a interesses cada vez mais heterogêneos. Com isso, a manutenção do poder, por parte do grupo hegemônico, ficou sujeita à habilidade no exercício de jogo de cintura, que dificultasse a evolução de cisões internas e provocasse rupturas de conseqüências irremediáveis; daí, os contínuos compromissos e recomposições de forças de que o Legislativo paulista foi a um só tempo alvo e palco.

No resgate do comportamento político da oligarquia cafeeicultora ficou perceptível, na prática parlamentar, os mecanismos por ela adotados para se conservar no poder e dar foros legais à sua permanência.

\* Zita de Paula Rosa é natural de São Paulo. Graduiu-se em História pela Universidade de São Paulo, onde obteve também os títulos de mestre e doutor em História Social. Leciona atualmente na rede pública estadual e é autora dos livros *A dominação Legitimada* (Contexto), onde desvenda os caminhos trilhados por deputados e senadores paulistas na República Velha, e *O Tico Tico: meio século de ação recreativa e pedagógica* (Universidade São Francisco). (zprosa@unisis.com.br)

É importante destacar que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário não existem isoladamente, mas coexistem num contexto no qual suas atribuições se definem e se redefinem como forma de sustentar o próprio sistema de dominação. Por constituir-se em peça vital na engrenagem montada, o Poder Legislativo não pode ser visto como uma instituição frágil, inexpressiva, manipulável, mera chancelaria do Poder Executivo.

Nas primeiras décadas do regime republicano o Poder Executivo era exercido por um presidente de Estado e o Poder Legislativo por um Congresso, composto por duas Câmaras: a dos deputados e a dos senadores.

Uma análise das manifestações dos congressistas, ostensivas e de bastidores, revelou estratégias e recursos empregados pela oligarquia dominante para promover a eleição de elementos identificados com os seus interesses e para exercer o devido controle sobre a atuação desses parlamentares. Os divergentes não eram impedidos de emitir opiniões, convicções e denunciar injunções impostas ao Congresso. Enquanto não comprometessem sensivelmente os interesses da oligarquia cafeicultora, tais interlocutores eram tolerados. Seus pronunciamentos eram até mesmo incorporados aos discursos governistas, em nome da legitimação do próprio sistema, que estaria assim evidenciando sua natureza

democrática. Todavia, a partir do momento em que tais manifestações excedessem os limites do suportável seriam prontamente neutralizadas ou embargadas, em nome da fidelidade e harmonia partidárias ou em razão dos interesses do “bem público”.

A nulidade do Congresso e sua sujeição ao comando ou arbítrio do Poder Executivo, evidenciadas na aprovação, sem questionamentos ou maiores debates, das proposições de iniciativa governamental, devem ser percebidas em sua adequada dimensão. Na docilidade e maleabilidade do Poder Legislativo residia, na realidade, a sua força, na medida em que sua aparente inexpressividade constituía condição essencial para provimento da coesão, sustentação e legitimação necessárias ao sistema de dominação oligárquica.

Se fosse acentuado o fortalecimento do Legislativo, isto geraria, possivelmente, conflitos, desequilibraria o sistema e, em última instância, poria em risco os interesses do grupo dirigente, perspectiva que cumpria evitar a todo e qualquer custo.

Assim, a submissão do Legislativo, habilmente induzida, favorecia a implantação de uma política centralizadora e autoritária, sem espaço para oposições expressivas, revelando as contradições de um arcabouço liberal, mantido sobre estruturas tradicionais e anacrônicas.



*Sessão solene de abertura dos trabalhos legislativos no ano de 1923.*



*Abertura solene do Congresso no ano de 1926. Parlamentares apreciam a mensagem do Governador*

Na distribuição de vagas no Congresso, na composição das Mesas e Comissões e na indicação de lideranças partidárias se evidenciava o esquema de sustentação do poderio oligárquico. As bases desse poderio se assentavam, virtualmente, na colocação de pessoas confiáveis em posições-chave para garantir rumos consentâneos na condução do processo político.

A definição de parâmetros para o provimento de uma conveniente representação nas Casas do Congresso esteve regularmente presente nos debates concernentes a questões eleitorais. Raramente uma legislatura conseguiu eximir-se da discussão do assunto, uma vez que a composição de forças necessárias aos interesses próximos e mediatos da Comissão Diretora do Partido Republicano supunha freqüentes reajustes no processo eleitoral.

As diretrizes norteadoras da composição dos quadros do Legislativo eram geralmente definidas cuidadosamente, levando em conta as forças envolvidas, os acordos e os comprometimentos dos diretórios locais com a Comissão Diretora do Partido Republicano Paulista.

O postulante ao Congresso tinha, a princípio, que estar devidamente qualificado como eleitor, ser brasileiro, maior de vinte e um anos, alfabetizado e não sujeito à obediência de regras e estatutos que implicassem restrições à liberdade individual.

Além disso, deveria encontrar-se no pleno exercício de seus direitos políticos e estar domiciliado no estado, há pelo menos três anos. Disposições complementares impediam o acesso ao Legislativo dos que exercessem funções junto ao Poder Judiciário, bem como dos ocupantes de cargo na presidência ou direção de companhias, empresas ou bancos beneficiários do governo do Estado.

O caminho que conduzia ao Legislativo, em geral, delineava-se de forma progressiva para o aspirante à vida parlamentar; de ocupante de cargo público de carreira, por exemplo, passava a exercer funções de confiança, daí partindo, via indicação, para concorrer ao Legislativo. Pesavam nessa trajetória, além da confiabilidade inspirada, competências em oratória e sagacidade para agir sem comprometer os interesses do grupo hegemônico. O acesso ao Legislativo, no entanto, era facilitado aos egressos das academias e aos vinculados por laços de parentesco aos detentores do poder.

Na composição das chapas, a Comissão Diretora procedia com extremo cuidado, bloqueando o acesso de elementos que pudessem criar obstáculos a uma atuação parlamentar sintonizada com os interesses que ela representava. Situações supervenientes podiam comprometer esse esforço, gerando o aparecimento de dissidências que deveriam ser erradicadas, neutralizadas ou absorvidas, antes que se transformassem em séria ameaça ao grupo hegemônico no poder.

O acesso ao Poder Legislativo só podia ser compreendido em razão do processo eleitoral que o viabilizava. Este, nas primeiras décadas do regime republicano, transcorreu, de um modo geral, em clima tranqüilo. Apesar de não haver obrigatoriedade de voto, a ocorrência de incidentes durante a realização dos pleitos surgia quando os resultados desejáveis eram ameaçados por eventuais surpresas.

A adoção do voto distrital foi introduzida nos debates parlamentares desde 1896, segundo ano da Terceira Legislatura. A insistência de uns poucos congressistas em propor a divisão do estado em distritos visava favorecer a representatividade de parlamentares não plenamente sintonizados com o ideário e a prática política da Comissão Diretora do Partido Republicano.

Uma reforma eleitoral promulgada em 1905 ampliou de vinte para vinte e quatro o número de senadores e, de quarenta para cinquenta, o de deputados, instituindo o voto distrital apenas para as eleições destes últimos.

Além da divisão do Estado de São Paulo em dez circunscrições eleitorais, elegendo cada qual cinco deputados, ficou estabelecido que seriam realizados dois escrutínios. No primeiro, se elegeriam os candidatos que obtivessem votação igual ou superior ao quociente resultante da divisão da totalidade dos votos apurados por cinco, número de vagas por distrito. Assim, por exemplo, se em um distrito votassem cinco mil eleitores, o quociente a ser alcançado seria de mil votos. Qualquer candidato que obtivesse esse total estaria eleito. Previa-se que apenas um ou dois candidatos em cada distrito atingiriam o quociente necessário, o que importaria a realização de segundo escrutínio para eleger os demais representantes, pela ordem de votos obtidos.

Posto em prática o voto distrital em dois escrutínios para deputado estadual, em 1907, houve necessidade de interferências da Comissão Diretora do Partido Republicano Paulista para garantir a indicação de determinados nomes nas chapas “oficiais”. A introdução do novo sistema ocorria após a chamada “Conciliação” ou “Congraçamento” que, em 1906, reintegrou à família republicana antigos dissidentes do Partido. Incertezas quanto à efetiva receptividade de candidaturas independentes despertavam na Comissão Diretora temor quanto a eventuais surpresas.

Embora desde os tempos da Propaganda Republicana se acenasse com a perspectiva de

ensejar ao povo o pleno gozo de prerrogativas inerentes à cidadania, na realidade o que lhe era oferecido em termos de participação política era avaliar candidaturas impostas.

Apologistas da implantação do voto distrital para a eleição de deputados estaduais afirmavam que ele conferiria cunho efetivamente liberal ao processo eleitoral e propiciaria a almejada representação das “minorias”. Contudo, o rigoroso controle dos eleitores, a rigidez da disciplina partidária e a manipulação das composições de força para viabilizar a eleição de elementos desejáveis, no duplo escrutínio, bloquearam, na prática, as chances remotas dos candidatos independentes.

Apesar da nova roupagem de que se revestiram, as reformas eleitorais não ensejaram às minorias e aos distritos qualquer representatividade. A forma de operacionalização da referida reforma, as adequações nela processadas e os mecanismos específicos a que sucessivamente deu origem foram de molde a não deixar dúvidas quanto às intenções que haviam norteado sua implantação, inspiradas e convergentes, em última instância, para a manutenção do *status quo*.

Saudada como marco renovador na política do Estado de São Paulo, por supor um contato estreito dos eleitos com os distritos responsáveis por sua eleição, as expectativas de mudanças na representatividade de minorias se desvaneceram. O rígido esquema montado pela Comissão Diretora do Partido Republicano Paulista, objetivando promover as indicações para as chapas “oficiais” e controlar a distribuição de votos nos distritos eleitorais entre os seus candidatos, bloqueou o acesso de candidaturas independentes.

Num processo de rearticulação de forças, tanto no primeiro como no segundo escrutínio, a atuação da Comissão Diretora foi eficiente, concentrando os sufrágios em dois ou três nomes distinguidos com preferência. E para coibir a crescente expansão de oposições no seio de Partido Republicano e evitar possíveis surpresas, promoviam-se prévias nas quais algumas indicações seriam suprimidas ou deslocadas e outras seriam impostas.

A despeito da interferência direta da Comissão Diretora, nas eleições de 1910, algumas candidaturas oposicionistas, preteridas pelas forças governistas, lograram êxito. Concorrendo em chapas próprias, elas conseguiram um relativo aumento de representatividade, sem contudo se converterem em ameaça mais séria. Estes oposicionistas, entretanto, não conseguiram, em



*Senador Cândido Motta lê mensagem do Governador, na sessão solene de abertura do Congresso, em 1930*

momento algum, articular qualquer projeto político, mantendo apenas embates modestos com os legitimadores dos projetos governistas.

Se os mecanismos legais, como, por exemplo, leis concernentes ao processo eleitorais, se mostrassem insatisfatórios, havia, como alternativa, um conjunto de práticas a que se podia recorrer para obter o impedimento de ingresso dos indesejáveis: desorganização intencional nos trabalhos eleitorais, substituição de cédulas, impedimento da presença de fiscais de candidatos oposicionistas no acompanhamento do processo de votação, distribuição criteriosa dos votos nos núcleos eleitorais entre os candidatos oficiais, irregularidades na remessa de cópias das atas das mesas eleitorais, dificultando a atuação da junta apuradora, dupla votação de eleitores e outras artimanhas. Imaginação e criatividade eram dons cultivados com carinho pelo grupo dirigente, quando se tratava de assegurar sua perpetuação no poder.

A existência de um partido único, que usufruía o prestígio oficial, que se arrogava o direito de indicar e eleger a totalidade dos representantes, que recorria ao rodízio, como forma de fugir às críticas, que escamoteava os direitos dos eleitores, impedia o êxito de tentativas isoladas de moralização do processo eleitoral.

Enquanto o Poder Executivo propagava a liberdade de voto e recomendava a neutralidade dos agentes do poder, a Comissão Diretora recorria, com a cooperação de chefes distritais, a toda a sorte de mecanismos, impedindo o acesso de representantes franco-atiradores, que pudessem falar e agir por conta própria. A Comissão Diretora

não criava obstáculos ao surgimento de candidaturas independentes, pois era preciso conferir um cunho democrático ao processo eleitoral posto em prática; contudo, raramente essas candidaturas alcançavam sucesso nas urnas, tais as artimanhas a que se lançavam mão para derrotá-las. Caso saíssem vitoriosas, apelava-se, como último recurso, para a interferência da Comissão Verificadora de Poderes, verdadeira expurgadora de candidaturas indesejáveis. A ela cabia apreciar os diplomas dos candidatos eleitos e averiguar o mérito das contestações havidas e das irregularidades registradas no processo eleitoral.

O ceticismo popular em relação às eleições era atribuído à falta de espírito cívico e de educação política do povo. Em certa medida, ele não passava de produto do próprio desprestígio das instituições republicanas, da ausência de partidos políticos e dos casuísmos da legislação eleitoral, cuja perspectiva, explícita ou velada, resumia-se em assegurar a perpetuação das oligarquias no poder, frustrando continuamente o direito de representação das minorias.

A preocupação com o eleitorado independente, rebelde às diretrizes e orientações da Comissão Diretora do Partido Republicano Paulista, evidenciou-se em 1907, com a implantação do voto distrital. Concentrando-se nos grandes centros urbanos, especialmente na Capital, com seu comportamento imprevisível, esse contingente dificultava para a Comissão a tarefa de distribuir, entre os candidatos por ela referendados, os diferentes núcleos eleitorais.

Entretanto, se na Capital existia um eleitorado independente e insubordinado, aí também se con-



*Congressistas na abertura dos trabalhos legislativos no ano de 1930*

centrava a maioria do funcionalismo público, sujeita a pressões, mediante promessas e ameaças. Atentos, os mandarins do poder apelavam para todas as estratégias para evitar que um eleitorado rebelde provocasse desequilíbrios, que pudessem perturbar, ainda que em escala reduzida, o esforço de manutenção de sua dominação hegemônica.

Na linguagem popular, a expressão “eleições a bico-de-pena” identificou o simulacro, a falcatura e os abusos que comumente ocorriam durante o processo eleitoral.

A tarefa da mesa receptora era fundamental. Às vezes ela nem chegava a ser constituída, como forma de impedir a votação, nas localidades em que os opositores aos candidatos governistas fossem reconhecidamente imbatíveis. A inexistência de livros e urnas, a não abertura do local de votação, o não atendimento à convocação pelos mesários indicados, a dificuldade para completar ou compor a mesa, momentos antes do início da eleição foram expedientes empregados para obstruir o processo eleitoral. Em tais circunstâncias, não ocorria votação, só restando a alguns eleitores o recurso de se dirigir a um cartório de paz, para lavrar veemente mas inócuo protesto.

Multas em dinheiro e prisão celular, de três meses a dois anos, seriam aplicadas àqueles que impedissem o eleitor de votar, solicitassem votos, mediante promessas ou ameaças, vendessem seu voto, tentassem votar com o título de outro eleitor, fornecessem seu título a outro ou votassem mais de uma vez, impedissem ou dissolvessem a mesa eleitoral, portassem armas ao votar, extravias-

sem, ocultassem, inutilizassem, confiscassem ou substituíssem títulos. Entretanto, tais infrações ficavam impunes, a despeito das denúncias por parte dos prejudicados.

O fato de o voto não ser obrigatório favorecia o emprego de múltiplas estratégias, visando conduzir o processo eleitoral aos resultados desejados. Os relatórios dos chefes de polícia e dos Secretários do Interior e da Justiça, ao se referirem às alterações na ordem pública, reconheciam que, nos períodos que antecediam à sucessão em cargos do Executivo e do Legislativo, multiplicavam-se os distúrbios político-eleitorais; sintomaticamente, entretanto, tendiam a subestimar as proporções desses eventos.

Eram declarados eleitos os candidatos com maior votação. Em caso de empate, a escolha era determinada por sorteio, anunciado na imprensa, com 24 horas de antecedência, sendo seu resultado consignado em ata.

Nos distritos eleitorais, o processo de apuração tendia a ser mecânico, tranquilo e inquestionável. O mesmo, no entanto, não acontecia nas seções eleitorais, onde as mesas, ao procederem à apuração dos sufrágios, podiam forjar os resultados desejados, antes de lavrarem suas atas. Era nesta etapa que se processava a inutilização de votos válidos ou o cômputo de sufrágios de mortos e ausentes, em conformidade com os interesses majoritários.

Para o grupo dirigente, afigurava-se vital assegurar a composição e o comportamento da

facção hegemônica no Congresso do Estado, tanto como forma de prover a sustentação e a dinamização ao seu projeto econômico, como de ensejar condições para que o projeto em questão, extrapolando os limites territoriais do Estado, se impusesse à Nação.

Para garantir a hegemonia no Congresso, bloquear as fissuras detectadas no seio do Partido Republicano e harmonizar interesses díspares e conflitantes de facções do grupo dirigente, um dos espaços ideais para negociações, acordos e compromissos era, certamente, o representado pela distribuição das vagas no Legislativo.

Sendo o acesso a essas vagas inspirado e regulado por propostas liberais, afigurar-se-ia incoerente a criação de obstáculos ao surgimento de candidaturas independentes. Assim, a admissão de tais candidaturas no processo eleitoral prestou-se para conferir-lhe foros de autenticidade e matizes democráticos. O acolhimento dessa concorrência, contudo, gerou a necessidade do apelo a múltiplos mecanismos, institucionalizados ou não, para prover o expurgo de candidaturas indesejáveis que, se vitoriosas, pudessem pôr em risco o funcionamento harmônico da representatividade do grupo hegemônico no Poder Legislativo.

“Maioria” e “minorias” foram expressões comumente usadas nos pronunciamentos de deputados e senadores e nos editoriais políticos da imprensa. Tais referências identificavam, respectivamente, o disciplinado contingente de parlamentares sintonizados com as diretrizes da Comissão Diretora do Partido Republicano Paulista e o reduzido grupo de congressistas insubordinado a essas mesmas diretrizes. Menções a “minorias” jamais indicaram qualquer compromisso com os problemas, interesses ou reivindicações de setores excluídos da sociedade.

As minorias nas primeiras décadas republicanas não chegaram a constituir-se em verdadeira oposição às diretrizes governistas. Sem coesão, unidade e regularidade de ação, bem como interesse pela apresentação de projetos de reorganização social ou política, elas não passaram de um somatório de atitudes contestatórias, independentes entre si, ditadas mais por simpatias e antipatias pessoais, que por convicções ideológicas.

Em razão do seu caráter assistemático, difuso, inofensivo para os interesses do grupo hegemônico, a atuação das minorias tendeu a ser, não apenas tolerada, mas, inclusive estimulada, como forma de legitimar o sistema de dominação vigente.

Deputados que se auto-identificavam como minorias não ingressavam na Câmara em decorrência de eventuais “furos” no processo eleitoral. A postura de resistência ou antagonismo às diretrizes da Comissão Diretora, que caracterizou a atuação dessa minoria foi endógena à vivência parlamentar. Tanto maioria como minoria tenderam a se identificar, mais propriamente com pessoas, do que com doutrinas e programas de ação.

Tatus, mosquitos, jorgistas, bernardistas, linsistas... não designavam partidos políticos, classicamente entendidos como agremiações constituídas em torno de princípios e ideais para a defesa e execução de programas de ação específicos, buscando representatividade no Congresso Legislativo; simplesmente identificavam diferentes facções em que se fragmentava o único partido reconhecido - o Partido Republicano - lutando, cada qual, para conservar o poder quando o detinha, ou para conquistá-lo, quando este ainda não lhe pertencia.

No sistema de dominação oligárquica vigente, o Poder Legislativo adquiriu características específicas. Assim, não representou a sociedade civil, em sentido mais amplo. Esta era pouco complexa e precariamente organizada para permitir uma efetiva pluralidade na representação de interesses e aspirações. Os setores médios da população encontravam-se, ainda, em estado embrionário. O Poder Legislativo constituiu-se, então, sobretudo, em expressão dos interesses do grupo dirigente e de suas facções, em disputas internas.

À pouca complexidade da sociedade civil contrapunha-se a diversidade crescente assumida pela própria oligarquia, na medida em que interesses econômicos, cada vez mais variados, nela encontravam abrigo. Acentuava ainda mais a complexidade em questão, a intrincada rede de relações familiares, de laços de apadrinhamento e de comprometimento continuamente estabelecidos.

O poeta Mário de Andrade, em “Paulicéia Desvairada” (1922), sob o título “O Rebanho!” , associava os deputados no Congresso com a imagem de um rebanho submisso ao condutor, pastando rente ao palácio da Presidência do Estado. No entanto, essa subserviência, inoperância e inexpressividade do Poder Legislativo são possíveis de serem contestadas. Em sua sujeição e fragilidade aparentes é que residiu sua força; esse arcabouço, débil como se afigurava, sustentou e legitimou durante décadas um sistema de dominação, do qual, ainda hoje, encontramos resquícios.

# CONSTITUIÇÃO POLITICA

DO

## MUNICIPIO DE SANTOS

Approvada em sessão de 15 de Novembro de 1894



**SANTOS**

Typographia do Diário de Santos

**1894**

