Panel 3: Análisis de los sistemas políticos en el nivel subnacional

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

Jaqueline Porto Zulini
Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, SP, Brasil.
E-mail: jaquepz@gmail.com

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

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

Jaqueline Porto Zulini**

Resumo

A literatura normalmente interpreta a Primeira República brasileira (1891-1930) como espelho de um acordo oligárquico perene entre o presidente do país e os governadores estaduais que excluiria as oposições do regime a ponto de atomizar o papel do parlamento, considerado unanime e desprovido de poder político na época. Este *paper* investiga a suposta coesão do Legislativo a partir do estudo da composição partidária da Câmara Federal e do comportamento dos deputados durante as votações nominais. Na contramão da leitura usual, a hipótese de trabalho se baseia na ideia de que a unanimidade não era automática, mas construída dia-a-dia. Preliminares, os resultados sinalizam baixa coesão parlamentar, indicando a necessidade de se rever o desinteresse pelo estudo do parlamento da época oligárquica.

Introdução[1]

A história republicana é um grande e promissor espaço desconhecido, desbravado aqui e ali, temerosamente.
(SILVEIRA, 1978, p. 7)

Toda narrativa histórica oculta determinados acontecimentos quando relata a ocorrência de outros (TROUILLOT, 1995). Seria ingênuo supor que as relações de poder intrínsecas à definição da autoridade do discurso memorialístico poupasse desse viés seletivo exatamente a tradição política de uma época. A cosmologia criada em torno da Primeira República brasileira (1889-1930) constitui um excelente exemplo do resultado desse hábil processo que silencia propositadamente o dinamismo político de um período. Uma inclinação evidente já na emblemática designação pejorativa que se imprime ao regime oligárquico a partir das décadas de 1920/30: uma República "Velha". O tratamento negativo adentra para a historiografia brasileira nos usos dos ideólogos autoritários do Estado "Novo" (GOMES; ABREU, 2009; SANTOS, 2013). Desejosos em afirmar a força transformadora da revolução que pôs fim ao primeiro ensaio liberal no país, esses intelectuais procuravam enfatizar o rompimento com o passado; "vale dizer, com os erros da Primeira República: liberal, oligárquica, fraca, inepta, europeizante e política e culturalmente afastada do 'povo brasileiro'" (GOMES; ABREU, 2009, p. 3).

---

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

** Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, SP, Brasil. E-mail: jaquepz@gmail.com

[1] Agradeço aos preciosos comentários de Felipe Nunes, Fernando Limongi e Paolo Ricci à versão preliminar deste texto.

É conhecida a eficiência da literatura produzida pelos partidários da Revolução de 1930 em reduzir o regime anterior a uma experiência errante, gerida por oligarquias auto-interessadas, "ocupadas em manter privilégios, ainda que com o comprometimento dos interesses gerais" (SANTOS, 2013, p. 18). O discurso oficial, que passa a fazer parte das apostilas escolares, minimiza a importância daquele período enfatizando a debilidade da representação política na Primeira República após o advento da "política dos estados": um pacto criado no governo Campos Sales (1898-1902) entre a presidência e os governadores estaduais para evitar a eleição de oposições na Câmara Federal.[2] Como legado, a repercussão dessa fórmula mental rendeu o continuado desinteresse pelo estudo do parlamento.

Até hoje, poucos trabalhos pensaram as relações executivo-legislativo vigentes à época considerando a atividade do Congresso Nacional (BACKES, 2006; PINTO, 2006; VISCARDI, 2011). Em função do destaque normalmente dado ao arranjo oligárquico, são mais comuns reflexões centradas na configuração desse modelo em que o "bom governo", como acreditava Campos Sales, equivalia a um presidencialismo *forte* e *independente do parlamento* (BELLO, 1952; CARDOSO, 1975; CARONE, 1971; FAORO, 2001; LEAL, 1975; LESSA, 1988; LYNCH, 2014; SILVEIRA, 1978; SOUZA, 1973). Em geral, as análises disponíveis que realmente tratam do Legislativo constituem estudos de caso normalmente focados na configuração de *policies* específicas e revelam, isoladamente, a importância desse poder durante a Primeira República. Seja na definição institucional da representação política na época (HOLLANDA, 2008), no desenvolvimento das relações internacionais e formatação da política externa (BUENO, 2003; ROCHA, 2009) ou, mesmo, forçando o Poder Executivo ao diálogo durante o ordenamento do ensino (SAVIANI, 1987). Este artigo procura pensar o papel desempenhado pela Câmara dos Deputados na Primeira República deslocando a Casa para o centro da análise. A próxima seção reconstrói o processo de silenciamento da história política do regime a partir dos anos 1930, mostrando como se construiu a visão que diminui o papel do parlamento a partir do advento do pacto oligárquico. O raciocínio foi amplamente endossado pela literatura especializada, que assumiu a ausência de oposições no Congresso após o governo Campos Sales. Através da análise dos resultados eleitorais conformados de 1900 até 1930, a segunda seção confirma a expectativa dos analistas, revelando o predomínio de chapas completas nas bancadas estaduais diplomadas na Câmara Baixa. Isto não se converteu, porém, num corpo legislativo unanime, como indicam as votações nominais reportadas na terceira seção.

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

[2] O termo foi cravado pelo próprio Campos Sales (1983), mas normalmente é substituído por "política dos governadores" nos registros historiográficos. Neste texto, a referida forma de se fazer política é ainda chamada de "pacto/arranjo oligárquico" e "modelo Campos Sales" – todos termos intercambiáveis.

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

A narrativa sobre a “política dos governadores” constitui uma das teses mais consolidadas na historiografia brasileira, tendo *status* de metonímia da ordem vigente na Primeira República (1889-1930). Ela retrata a construção de um pacto de apoio mútuo entre o então Presidente Campos Sales (1898-1902) e alguns governadores para contornar a crise de governabilidade que assolou os primeiros anos do regime (BELLO, 1952; CARDOSO, 1975; CARONE, 1971; FAORO, 2001; LESSA, 1988; SILVEIRA, 1978; SOUZA, 1973 – para citar os principais). Basicamente, diz-se que o dirigente do país planejava ampliar a autonomia do Executivo Federal frente ao Legislativo, pois atribuía as instabilidades vividas pelas administrações anteriores à tensão existente entre ambos os poderes. Campos Sales temia prováveis reverberações da cisão do Partido Republicano Federal (PRF), em 1897, sobre a capacidade decisória do Palácio do Catete, conhecida a divisão operada no parlamento após o racha, que polarizou o Congresso entre *republicanos* – de orientação jacobina e positivista – e *concentrados* – fiéis a Glicério, fundador da legenda (IDEM). Como chegara ao poder com um discurso desvinculado de qualquer comprometimento partidário e antecipava que as próximas eleições legislativas podiam resultar num parlamento extremamente dividido no meio de sua presidência (em 1900), o chefe do Executivo receava ficar sem nenhum apoio e ter o próprio governo vitimado pela conjuntura crítica.[3] Para superá-la, buscaria a garantia de maioria estável na Câmara Baixa a partir de duas estratégias casadas. De um lado, firmaria um pacto com os governadores dos maiores colégios eleitorais da época (Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia) oferecendo autonomia estadual em troca do almejado respaldo político no Congresso, assumindo a capacidade daqueles líderes em condicionar o comportamento dos deputados federais eleitos por seus respectivos estados. Concomitantemente, reformaria o regimento interno da Câmara dos Deputados na parte relativa à validação dos resultados eleitorais para a Casa – tarefa do próprio parlamento naquela época.[4] A ideia era conter as disputas partidárias, favorecendo a diplomação dos candidatos recomendados (e, portanto, supostamente controlados) pelos governadores. Dessa forma, esperava-se barrar a entrada das oposições no parlamento, penetrável somente aos legisladores potencialmente mais dóceis à agenda presidencial (BELLO, 1952; CARDOSO, 1975; FAORO, 2001; LESSA, 1988; SILVEIRA, 1978; SOUZA, 1973).

Manifestamente, essa narrativa admite que toda a política dos governadores foi montada para atender uma demanda conjuntural, sem a pretensão de criar uma fórmula permanente (LESSA, 1988; VISCARDI, 2001). O problema é que a maioria dos estudos se concentra em torno do modo como o pacto oligárquico foi construído, assumindo que as implicações do mesmo se reproduziram quase automaticamente (BELLO, 1952; CARDOSO, 1975; FAORO, 2001; LESSA, 1988; SILVEIRA, 1978; SOUZA, 1973). É parco o conhecimento sobre os efeitos da adoção da política dos estados nas relações executivo-legislativo durante a Primeira República brasileira. A

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

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

ciência política mais empírica se rendeu à expectativa clássica, isto é, àquela imagem de um Congresso coeso, mero conjunto de bancadas unânimes controladas pelos respectivos governadores (CARDOSO, 1975; LESSA, 1988; LYNCH, 2014; SOUZA, 1973). Escritos recentes reforçam essa visão minimalista sobre a dinâmica político-partidária em voga nos anos 1900-1930:

> *a Câmara dos Deputados praticamente emasculou-se em obediência cega aos governos estaduais alinhados ao federal, reduzido o cargo de deputado à condição de sinecura controlada pelos governadores.*
>
> (LYNCH, 2014, p. 125)

Levado ao extremo, o raciocínio usual enxerga no advento da política dos estados o fim do papel do Congresso Nacional. Sintomática desta perspectiva pessimista é a justificativa para a preservação do parlamento na época, presente no principal trabalho sobre as relações executivo-legislativo na Primeira República:

> *aqui, como em outras questões, predomina a inércia; o País já tinha um parlamento e seria custoso eliminá-lo, além do fato de que o Legislativo era um cenário relevante para a definição de carreiras políticas e a nenhum chefe estadual ocorreria abrir mão de sua bancada federal, importante canalizador dos conflitos políticos locais.*
>
> (LESSA, 1988, p. 110)

Radical, a passagem representa a forma mais acabada desse amesquinhamento do Congresso pela interpretação dominante da experiência oligárquica brasileira, considerando-o descartável no pós-1900. Com efeito, é corrente a visão de que as relações tradicionais de poder (leia-se: mandonismo, clientelismo, coronelismo) pautavam a política no Brasil antes da democracia, deturpando a lógica constitucional (FAORO, 1975, FAUSTO, 2003). Na reflexão mais conhecida sobre o governo representativo na Primeira República, Victor Nunes Leal (1997[1947]) professa a vigência de duas práticas informais que teriam ditado a tônica do regime republicano. Segundo o autor, "Assim como nas relações estaduais-federais imperava a 'política dos governadores', também nas relações estaduais-municipais dominava o que por analogia se pode chamar de 'politica dos coronéis'" (LEAL, 1975, p. 102). Ocupado em caracterizar essa segunda forma, Leal interpreta ambas as práticas como braços do *sistema político* então vigente, assentado, em última análise, "na estrutura agrária do país" (IDEM, p. 244).

Esta constatação parte da análise da estrutura socioeconômica da época, caracterizada, na interpretação do autor, pela desorganização do serviço público no interior do país devido à fraqueza financeira dos municípios brasileiros.[5] Para Leal, era certo que os proprietários de terras influenciavam os resultados eleitorais do período: como a maioria do eleitorado vivia na zona rural e em condição de extrema pobreza, os fazendeiros supostamente eram os únicos provedores de favores aos seus empregados (IBID., p. 25). Essa "força eleitoral" emprestava aos senhores de terras "prestigio político, natural coroamento de sua privilegiada situação" (IBID., p. 23) e, por extensão, o tratamento comumente dado pelos "sertanejos" aos chefes políticos locais, chamados de "coronéis" (IBID., p. 19). A capacidade de condicionar o voto seria facilitada pela

[5] A situação de penúria orçamentaria faria a maioria deles depender dos repasses da União (LEAL, 1975).

"ampla jurisdição" que estes homens exerciam sobre os seus dependentes, gozando de "extensas funções policiais", evidentemente mobilizadas também se fosse preciso constranger os subordinados (IBID., p. 23). Resultaria desta conjuntura a motivação dos atores em estabelecer o compromisso coronelista. De um lado, "os chefes dos partidos (inclusive o governo, que controla o partido oficial) tinham de se entender com os fazendeiros, através dos chefes políticos locais" para conseguir vencer as eleições (IBID., p. 102). Complementarmente, os coronéis, "dirigindo municípios diminuídos nos seus poderes e que só tem contado com minguada receita pública, não encontram saída satisfatória para seus interesses pessoais ou para o bem de suas localidades senão pelo conformismo político com a situação dominante no Estado" (LEAL, 1975, p. 244).[6] Daí Leal apresentar o coronelismo como parte do sistema político em voga durante a Primeira República:

> *O resultado final do domínio dos votos pelos governadores, que decidem da composição das câmaras federais e da eleição do Presidente da República, é o compromisso que se estabelece entre o governo federal e os estaduais, com o fortalecimento de todo o sistema [...]*
> *A isto se tem chamado entre nós a 'politica dos governadores', cujo elo primário é a 'política dos coronéis'.*
>
> (LEAL, 1975, p. 244)

Nesta perspectiva, o poder político está dividido em três dimensões: as esferas federal (dirigida pelo presidente da República), estadual (guiada pelo governador) e local (onde quem manda são os coronéis). Teoricamente, o equilíbrio do regime oligárquico apoiava-se na política dos governadores, canal de entendimento entre o presidente do país e os governadores, e no compromisso coronelista, que acertaria os governadores com os chefes políticos locais. Um raciocínio vastamente reproduzido pela literatura (CARDOSO, 1975; CARONE, 1971; FAORO, 2001; FAUSTO, 2003; LESSA, 1988; SOUZA, 1973 – para citar apenas os clássicos).

Contudo, Leal lista os instrumentos que teriam sido usados para assegurar a preponderância do presidente da República, seguida da ascendência dos governadores perante os chefes políticos locais. No caso da presidência, os métodos "eram, na ordem financeira, os auxílios da União, destinados a suprir a escassez de rendas estaduais, e, na ordem política, o reconhecimento dos poderes (a *degola*[7]), que podia manter no Congresso Nacional, ou dele expulsar, os senadores e deputados que as fraudes e os chefes locais extraiam das urnas" (LEAL, 1976, p. 102-103). Havendo desequilíbrio nessa lógica, ou seja, verificados atos de rebeldia por parte dos governadores que abalassem a reciprocidade esperada nas relações federais-estaduais, a intervenção federal surgia como "a *última-ratio* para o não-conformismo" (IDEM, p. 103). Já nas relações estaduais-municipais, a estratégia para assegurar uma posição mais vantajosa

[6] A ideia de *reciprocidade* é um aspecto importante no argumento de Leal. Ela corporifica a racionalidade do compromisso coronelista, observadas as vantagens inerentes aos dois fatores da equação: "de um lado, os chefes municipais e os 'coronéis', que conduzem magotes de eleitores como que toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça" (LEAL, 1975, p. 43). Isto não significa desconsiderar a parcela daqueles que decidiam não se alinhar ao oficialismo estadual. De acordo com Leal, "a situação oposicionista, no âmbito municipal, é tão desconfortável que a regra é ficar na oposição somente quem não pode ficar com o governo" (IDEM, p. 48).

[7] O termo remete ao ato de não se validar a eleição de representantes da oposição, um tipo específico de fraude eleitoral que acontecia na fase de reconhecimento dos poderes.

aos governadores diante dos coronéis foi limitar a autonomia dos municípios, de modo a forçar a persuasão dos chefes políticos locais com nomeações, favores, empréstimos, serviços e obras públicas. Novamente, o destacamento policial constituía a saída final naquelas circunstâncias de insubordinação à orientação estadual. Assim, todo o esquema deixava o único meio de se combater o domínio do presidente da República, que nesta estrutura passa a gozar de uma posição de poder destacada e assimétrica, restrito às elites estaduais. Elas podiam confabular uma candidatura alternativa, selecionando um nome que se mantivesse aberto ao diálogo – como Viscardi (2001) mostrou ter sido a preocupação corrente.[8]

Em essência, a ideia defendida por Leal de que a certificação eleitoral constituía um dos meios usados para assegurar o predomínio do Poder Executivo no regime republicano inevitavelmente atribui ao Congresso Nacional um papel central para a estabilidade de todo esse sistema político de reciprocidade descrito pelo autor.[9] O ponto não foi, de fato, explorado até agora, mas vale uma breve reflexão a respeito. No limite, a condição de árbitro final no processo eleitoral gozada pelo Poder Legislativo durante toda a Primeira República torna mais razoável pensar o Congresso Nacional antes como peça essencial na maquina oligárquica ativada pela política dos governadores do que como uma ferramenta fora de lugar. Afinal, trata-se da última instância para se manter a ordem no plano nacional. Sua inação poderia fazer o pacto desmoronar. Dois exemplos elucidam a coerência dessa proposta heterodoxa de pensar o parlamento republicano. O primeiro diz respeito ao único caso que as instâncias inferiores não se pronunciaram sobre a eleição para a Câmara Federal. Aconteceu em Minas Gerais, após o pleito de 1930. Nenhum dos candidatos foi diplomado ao nível local, ficando a cargo do parlamento a decisão final. A solução é dada, então, pela Câmara. Não fosse ela se pronunciar, o estado de Minas Gerais ficaria sem deputados federais naquele ano (RICCI; ZULINI, 2013). Em linha similar, o outro exemplo compreende as situações críticas em que as instâncias inferiores se dividem sobre os eleitos e, mais uma vez, o problema é repassado para o parlamento. Cerca de 196 diplomas chegaram em excesso nas treze eleições federais para preenchimento da Câmara dos Deputados ocorridas, a cada três anos, entre 1894 e 1930 justamente pela indefinição dos eleitos nos foros inferiores. Seriam, portanto, 196 casos que ficariam irresolvidos não fosse a tomada de atitude por parte do parlamento – o único constitucionalmente designado para tanto (RICCI; ZULINI, 2012).

Já existem afirmações nesta linha, além de evidencias concretas com respeito à irregularidade na interação harmônica entre governo e parlamento durante o experimento oligárquico. Em *primis*, questiona-se a própria formação da política dos estados (BACKES, 2006). A crônica mais difundida sobre o pacto, que associa o êxito da revisão regimental à hábil negociação prévia conduzida por Campos Sales com os governadores das unidades federativas mais relevantes (CARONE, 1971; CARDOSO, 1975; SOUZA, 1973) é, no mínimo, duvidosa. Afinal, a reforma não somente passou

[8] Baseada na pesquisa arquivos privados e artigos de jornais, a autora contesta a visão dominante em torno do fácil consenso e monopolização de mineiros e paulistas na definição das candidaturas presidenciais. O estudo revisa, assim, a chamada "política do café-com-leite", mostrando que a instabilidade marcou a aliança existente entre Minas Gerais e São Paulo.

[9] Por definição, este encargo se fundamentava na concepção montesquieuniana de separação dos poderes. Aplicada ao Estado liberal, a responsabilidade pela condução da validação final das eleições se endereça ao parlamento para evitar que o Poder Executivo atomize os órgãos representativos.

pelo crivo da Câmara dos Deputados, dividida desde 1897 em duas facções que se hostilizavam mutuamente, como foi aprovada com o mérito da unanimidade (BACKES, 2006). Também se reconsiderou recentemente a atitude submissa do Poder Legislativo no pós-pacto. Num exame microcontextual, a intensidade da vida parlamentar e a desobediência de vários deputados à inclinação do governo é apontada mesmo durante a segunda metade do mandato de Campos Sales, quando a Câmara estuda o projeto de Código Civil, sabidamente central na agenda do presidente (SANTOS, 2011).[10] Achado correlato se verifica em análise agregada da produção legal do período 1894-1930: a frequência de vetos presidenciais e a inconstância na aprovação de leis iniciadas pelo Executivo desde 1898, abalando a *performance* dos sucessores de Campos Sales, são lidos como resultados de episódios de resistência do Congresso (SANTOS; HOCHMAN, 2000).–Expecula-se que na vigência de uma presidência frágil, isto é, desprovida do amparo de "uma oligarquia regional de peso", o parlamento ampliava sua margem de soberania, passando a ter o seu controle disputado arduamente pelos principais atores políticos (VISCARDI, 2001, p. 54).

Os registros historiográficos, por seu turno, indicam os anos de 1910 como início da contestação ao regime republicano.[11] Além da agitação propiciada pela *Campanha Civilista* e das greves operárias desencadeadas nessa década, é conhecido o apelo do governo Hermes da Fonseca às intervenções federais nos estados (CARONE, 1971). O ambiente de tensão social se estende pelos anos 1920, marcados pelos movimentos militares contra o governo. A tabela 1 sumariza o contexto político e socioeconômico de cada administração presidencial, indicando também a data de renovação do Legislativo Federal.

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

[11] A falta de harmonia entre governo e Congresso teria sido sentida antes, durante o embate travado diante da proposta legislativa de vacinação obrigatória em 1904, meados do governo de Rodrigues Alves: sucessor de Campos Sales e suposto herdeiro imediato da política dos governadores, já que recebera o apadrinhamento deste último na corrida presidencial (CARONE, 1971, p. xx).

Tabela 1 – Súmula do contexto político e socioeconômico enfrentado por cada presidência durante a Primeira República (1889-1891)

Presidente	Data da eleição para o Legislativo Federal	Contexto político e socioeconômico
Deodoro da Fonseca (nov/1889 - nov/1891)	Congresso Constituinte (1890-1891)	Crise do Encilhamento; forte oposição no CN ao presidente; aprovação? da lei de responsabilidades (1891); Golpe de 3 de novembro, fechamento do CN e decretaçao de estado de sítio (1891)
Floriano Peixoto (nov/1891 - nov/1894)	01/03/1894	Acordo com o PRP (xxxx); Manifesto dos 13 generais (1892); Revoltas da Armada (1891 e 1893); Revolução Federalista (1893-1895)
Prudente de Morais (nov/1894 - nov/1898)	30/12/1896	Revolução Federalista (1893-1895); Guerra de Canudos (1896-1897); racha do PRF em duas facções políticas (1897)
Campos Sales (nov/1898 - nov/1902)	31/12/1899	*Funding loan* (1898); a presidência se afasta dos militares; advento da política dos governadores (1900)
Rodrigues Alves (nov/1902 - nov/1906)	18/02/1903	Melhora economica: auge do ciclo da borracha; compra do Acre via Tratado de Petrópolis (1903); Revolta da Vacina (1904); Revolta da Escola Militar (xxxx); Convênio de Taubaté (1906)
Afonso Pena (nov/1906 - jun/1909)	30/01/1906	Ministério *Jardim da Infância* (xxxx); afastamento presidencial dos interesses das oligarquias; confrontos entre Afonso Pena e Pinheiro Machado, congressista de prestígio na época
Nilo Peçanha (jun/1909 - nov/1910)	30/01/1909	Confrontos entre Nilo Peçanha e Pinheiro Machado, congressista de prestígio na época; Campanha Civilista (1910); Revolta da Chibata (1910)
Hermes da Fonseca (nov/1910 - nov/1914)	30/01/1912	Política das Salvações Nacionais (1912); Guerra do Contestado (1912-1916)
Venceslau Brás (nov/1914 - nov/1918)	30/01/1915 e 01/03/1918	Guerra do Contestado (1912-1916); Primeira Guerra Mundial (1914-1917); Gripe espanhola (1918); Greves operárias (1917-1919)
Delfim Moreira (nov/1918 - jul/1919)	–	Presidência interina ("regência republicana")
Epitácio Pessoa (jul/1919 - nov/1922)	20/02/1921	Nomeação de civis para as pastas ministeriais militares; Revolta dos 18 do Forte de Copacabana (1922); Criação do PCB (1922); Reação Republicana (1922); Política de valorização do café (xxxx)
Arthur Bernardes (nov/1922 - nov/1926)	17/02/1924	Revolta Paulista (1924); Comuna de Manaus (1924); Coluna Prestes (1925-1927)
Washington Luís (nov/1926 - out/1930)	24/02/1927 e 01/03/1930	Coluna Prestes (1925-1927); censura à imprensa (Lei celerada); Recessão (1928-1930); criação do PD em São Paulo (xxxx)

Elaboração própria a partir de CARONE (1971), FAORO (2001) e FAUSTO (2003).

Aparentemente, a conjuntura comprometeu sistematicamente a "pax oligárquica", inclusive no imediato pós-pacto. A imprensa da época já questionava o alcance do modelo Campos Sales. A charge reportada abaixo trata justamente da política dos governadores segundo a visão da revista *O Malho*, que era uma das mais satíricas e de maior tiragem na Primeira República, chegando a vender 35 mil exemplares. O desenho é de autoria de Ângelo Agostini, cartunista famoso pela sua aguçada inclinação à crítica social.

Figura 1 – Exemplo de charge cética sobre o alcance do modelo Campos Sales

A política dos governadores. Reproduzido de O Malho, Ano XIII, n. 640, 19/12/1914.

Na charge, os escritos nos rótulos das garrafas indicam que cada uma delas representa um estado. Os homens engarrafados são uma alusão às facções minoritárias que se viam "arrolhadas" pelas cabeças das lideranças estaduais. A brincadeira está na metáfora criada em torno do arranjo oligárquico, que contornaria o constante fomento de disputa políticas ao cristalizar somente um grupo no poder em cada estado. O desenho foi publicado dias depois da imprensa inglesa comentar acreditar no reerguimento financeiro do Brasil. De acordo com a interpretação d'*O Malho*, os textos circulados aconselhavam o governo brasileiro a manter a ordem e driblar futuras comoções intestinas "fazendo a chamada política dos governadores, inaugurada pelo governo Campos Sales". Porém, a própria garrafeira estadual daria o motivo de riso, já que abaixo da imagem caricata segue a frase: "*Uma voz de dentro de uma garrafa*: – ...essa tal política dos governadores é boa para inglez ver... quando eu passar a categoria de rolha!...".

Como verificado em outras fontes, essa ilustração reforça a noção de que o período pós-pacto constituiria um quadro mais complexo e nem sempre domesticado pela política dos governadores. Entretanto, tal perspectiva segue marginal na literatura especializada. Nitidamente, a maior audiência gozada pelos trabalhos presos à ênfase nas relações Executivo-Legislativo durante a Primeira República sob a ótica que prioriza o estudo do primeiro poder se deve ao hábito mental criado em torna de uma dupla suposição. Primeiro, a de que as oposições não eram eleitas depois do governo Campos Sales. Segundo, a de que a presença de bancadas unânimes era garantia suficiente de comprometimento integral com o programa presidencial. O objetivo das próximas duas seções é tratar empírica e separadamente cada um dos dois braços desta suposição. Comecemos pelo estudo inédito dos resultados eleitorais para a Câmara dos Deputados consumados entre 1900 e 1930.

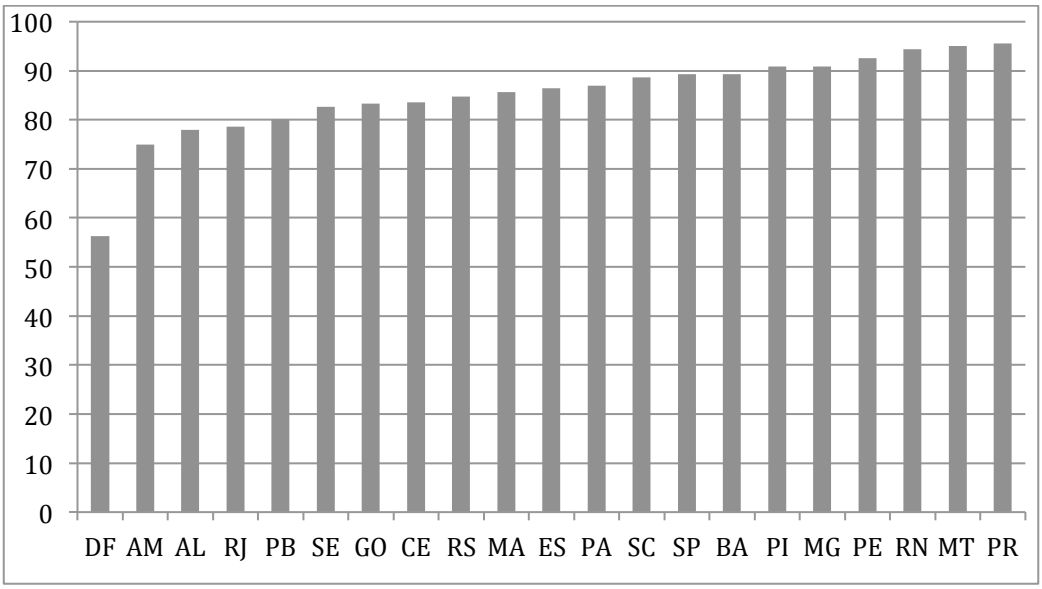
Predomínio de bancadas unipartidárias: a composição política da Câmara dos Deputados depois da criação do pacto oligárquico

Há consenso entre os estudiosos no que diz respeito à expectativa de configuração política no Congresso após 1900 – data das primeiras disputas para o legislativo federal sob a fórmula Campos Sales. Implicitamente, todos compartilham a alegoria de uma Câmara dos Deputados composta por 21 bancadas unânimes: tantos eram os estados que compunham o Brasil à época, cada um com a sua representação fiel ao respectivo governador (CARDOSO, 1975; CARONE, 1971; FAORO, 2001; LEAL, 1975; LESSA, 1988; SOUZA, 1973). Esta seção recupera a lógica por trás deste raciocínio e testa empiricamente a sua procedência.

A imagem de um parlamento unanime remonta ao entendimento de que as eleições sob o período oligárquico não passariam de uma farsa. Cristalizou-se a suspeição de que a reforma regimental promovida por Campos Sales na construção da política dos governadores foi eficaz no objetivo de reconhecer apenas os candidatos eleitos pelo situacionismo local, independente do grupo político de pertencimento, refletindo-se na desnacionalização da disputa política e consequente advento de 21 sistemas partidários estaduais (BELLO, 1954; SOUZA, 1973; CARDOSO, 1975; FAUSTO, 2003). Ao mesmo tempo, também se generalizou o entendimento de que a fraude eleitoral corrompia o regime representativo sistematicamente (CARVALHO, 2003; CARONE, 1971; MOTTA, 2008; NICOLAU, 2002; PORTO, 2004; TELAROLLI, 1982). Segundo alguns, inclusive, a degola das oposições seria a maior responsável por assegurar resultados pré-fabricados em favor do situacionismo (ASSIS BRASIL, 1990; CARVALHO, 2005). O legado geral desse retrato foi o desinteresse dos especialistas pelo levantamento dos resultados eleitorais daquela época, analisado apenas recentemente (RICCI; ZULINI; 2014).

Para checar se a previsão da literatura sobre a unanimidade das bancadas eleitas à Câmara dos Deputados encontra correspondência empírica, foi identificada a filiação partidária dos 2328 deputados eleitos nos onze pleitos realizados para a renovação da casa entre 1900 e 1930. Sem informações nos anais daquela casa legislativa, e sem nenhum boletim oficial que listasse os deputados e o relativo grupo político de origem, a classificação se realizou a partir dos jornais da época. De fato, era habito que os partidos publicassem antes das eleições as respectivas chapas oficiais em seus respectivos periódicos. Dessa forma foi possível mapear as candidaturas de 2279 deputados daquela época, nada menos de 98% do total. Os dados são apresentados no gráfico a seguir, considerando os valores médios de cada estado.

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



Fonte: *Brazilian History of Elections (1900-1934)*. Elaboração própria.

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

> "algumas das situações dominantes nos Estados destacam um ou mais nomes que fazem oposição, mas em realidade, tendo a mesma origem, são tão governistas como os demais. Em outros estados, a representação das minorias, em vez de conquista de um direito, é um ato de munificência dos governos, uma outorga, um favor humilhante"
>
> Diário do Congresso Nacional, 23/04/1930, p. 7420.

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

Até agora, a maioria dos analistas se prendeu a este aspecto e dele deduziu uma Republica sem partidos. Os dados da próxima seção pretendem colocar em xeque a premissa da vigência de um comportamento unânime das bancadas estaduais na Primeira República brasileira.

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

A visão de que o parlamento deveria agir de modo coeso durante a experiência oligárquica remonta à leitura consumada em torno das duas mudanças aprovadas no processo de reconhecimento dos eleitos na Câmara dos Deputados e das cartas trocadas por Campos Sales com os governadores dos estados mais importantes da época. Em relação ao primeiro ponto, a manobra se resumiu a alterar dois dispositivos regimentais na Câmara dos Deputados às vésperas das eleições legislativas federais em fins de 1899. Primeiro, o então presidente modificou no regimento interno da Casa o critério de ocupação da presidência da Casa, posto responsável pela designação da comissão encarregada de organizar a lista dos nomes dos parlamentares presumivelmente legítimos. A vaga estratégica, antes ocupada pelo deputado mais idoso dentre os eleitos, passou àquele que houvesse servido na função durante a legislatura imediatamente anterior – no caso, Vaz de Mello, de quem Campos Sales já contava com a anuência no reconhecimento deliberado dos situacionistas. A segunda alteração regimental, por sua vez, detalhou o que se deveria considerar por certificado eleitoral válido – antes um conceito vago. Opta-se em admitir como tal "o documento que tiver sido expedido pela maioria da Junta Apuradora" (Cf. RICD de 1901, artigo 4, grifo meu). Endossava-se, assim, a decisão estabelecida a nível regional, pelas Juntas Apuradoras de cada distrito, de modo a mais uma vez se facilitar a eleição do situacionismo local (RICCI; ZULINI, 2012).

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

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

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

A tabela 2 reporta o número de votações nominais ocorridas na Câmara dos Deputados durante a Primeira República, coletados diretamente nos Anais da Câmara dos Deputados. Ela traz informações ainda para o Peru e o Reino Unido, transcritas de Muecke (2004) e Hoppit (1996), respectivamente.

Tabela 2 – Votações nominais, países selecionados

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

Elaboração própria a partir de fontes primárias e secundárias.

No Brasil republicano ocorreram 478 votações nominais na Câmara dos Deputados. 80,5% (385) delas se concentrou no pós-1900.[12] O número é relativamente pequeno se comparado com os dados consumados nas duas democracias brasileiras. Entre 1946-64, realizaram-se 1465 decisões pelo mecanismo nominal – uma média de 77,1 votações do gênero ao ano (ZULINI, no prelo). Esse valor sobe para 2720 no período compreendido entre 1989 e 2013, elevando a média para 113,3 (IDEM). Contudo, no contexto do século XIX, o Brasil está dentro da média.

Para checar a coesão das bancadas durante essas votações, recorreu-se ao índice de *Rice* – amplamente utilizado neste fim. Ele é obtido através do resultado, em módulo, da subtração da porcentagem de votos contrários encerrados por uma legenda X a partir da porcentagem de votos favoráveis registrados pela mesma sigla numa dada votação nominal Y. [13]

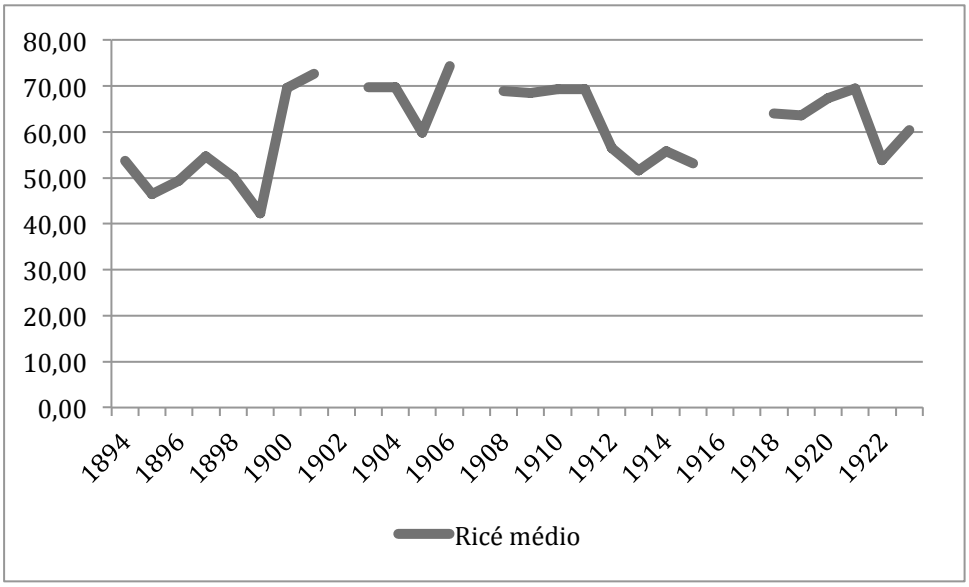
Três critérios foram adotados. Entraram no cálculo somente: i. as votações válidas nas quais pelo menos 10% dos deputados votaram contra o resultado final; ii)

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

[13] Ou seja, Ry,x = |% de votos sim - % de votos não|. Sem levar em consideração, portanto, os casos de abstenção declarada, as ausências e a obstrução parlamentar, abrangendo apenas os deputados que votaram pela aprovação ou rejeição da matéria em deliberação, os escores calculados invariavelmente somam 1 (um). Disso se depreende que, na prática, um partido só atingirá um escore de 100% no índice de *Rice* caso todos os seus membros votem da mesma forma durante uma deliberação nominal. Por extensão, o indicador cairá para 0 (zero) se a agremiação rachar ao meio, isto é, quando o número de votos sim equivaler à soma dos votos não (Rice, 1925).

desconsiderados os votos das bancadas com menos de 5 deputados e iii) no caso, das bancadas com mais de cinco deputados, as observações onde um numero inferior a este tomou parte da decisão nominal no plenário.[14] Como resultado, o número de votações consideradas se reduziu para 387. Nenhuma votação ocorrida nos anos 1902, 1907, 1916-1917 e 1924-1928 sobreviveu aos critérios. Além disso, ficaram de fora Piauí, Sergipe, Rio Grande do Norte, Paraná, Santa Catarina, Goiás, Amazonas, Espírito Santo e Mato Grosso, pois todos elegiam menos de 5 deputados federais cada. O gráfico 2 apresenta a média do índice de *Rice* para o período, baseado no agrupamento de demais bancadas – as que atenderam aos critérios.

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



Elaboração própria a partir dos Anais da Câmara dos Deputados.

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

Para visualizar o comportamento de cada bancada estadual, a tabela 3 desagrega os dados por estado. Embora as bancadas estaduais fossem majoritariamente unipartidárias, o índice de *Rice* revela que a coesão não foi a norma nas decisões que chegaram à votação nominal. Muito pelo contrário. Quando se examinam os dados à luz da literatura disponível sobre o contexto político-partidário nos diferentes estados, os números ficam ainda mais curiosos. Estudos de caso apontam que os partidos republica-

[14] Exatamente por se tratar de uma média, o índice de *Rice* exige certo cuidado. Do ponto de vista estatístico, faz-se *mister* se estabelecer um ponto de corte sobre um mínimo de votos necessários ao seu cálculo, uma vez que as bancadas pequenas (como também as bancadas grandes em dias de muitas faltas) podem ter seus índices inflados. Já do ponto de vista conceitual, é insensato construir escores para votações nominais visivelmente consensuais e, como tais, insignificantes em termos de conflito partidário.

Tabela 3 – Média do índice de *Rice*, por bancadas

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

*Inclui somente votações nominais válidas e não-unanimes, excluindo casos onde menos de 10% foram contrários.
**Exclui os anos de 1902,1907 e 1916, cujas deciões nominais não sobreviveram aos pontos de corte.
Elaboração própria a partir dos Anais da Câmara dos Deputados.

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

Retomando as suposições do pacto, a resposta deveria ser buscada no teor das medidas que motivam o dissenso entre representantes de um mesmo estado no pós-1900: se fossem matérias federativas (ou locais), o pacto oligárquico não se sustenta. Paradoxalmente, porém, isso significaria que havia algo em discussão demandando

Poder Executivo abertura à barganha no Legislativo. Por extensão do raciocínio, a política dos governadores só estaria resguardado se os rachas no interior das bancadas acontecessem na apreciação de políticas de abrangência geral, difusas.

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

Tabela 4 – Média do índice de *Rice* por tipo de política, bancadas selecionadas

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

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

À exceção de alguns anos, a média do índice de *Rice* não foi necessariamente maior nas deliberações de cunho local. Os números contradizem a leitura convencional do comportamento dos parlamentares no pós-pacto. Afinal, a tese dominante nos levaria a deduzir maior coesão das bancadas estaduais em medidas federativas já que, aqui, os

governadores não aceitariam divergências – ao menos que o entendimento corrente esteja equivocado. Contudo, os baixos escores de coesão também nas medidas gerais mostram que as divisões operadas na Câmara potencialmente resultavam das diferentes visões que deputados de uma mesma bancada estadual nutriam em relação à política nacional.

Para captar o motivo do dissenso no interior das bancadas estaduais é preciso recorrer à análise qualitativa, focando os debates que antecediam as votações. Esse será o próximo passo da pesquisa.

Discussão

Este *paper* procurou fornecer subsídios preliminares para uma discussão menos estereotipada do papel do parlamento em época republicana. Constitui um primeiro avanço na sinalização da atuação positiva (e não simplesmente reativa) do Legislativo mesmo em plena vigência do modelo Campos Sales. Parciais, os dados mostraram que o plenário da Câmara Federal realmente foi frequentado por bancadas unipartidárias, seguindo as expectativas da literatura. O contraintuitivo fica por conta da relativa frequência com que deputados de uma mesma bancada se dividiam durante as votações. Um comportamento inesperado assumindo-se o a unanimidade propalada pela visão clássica.

Para a melhor compreensão desse achado, a pesquisa demanda investimento qualitativo. Em texto paralelo, avancei no estudo de questões específicas que permitiram assimilar do comportamento de deputados e senadores durante o trâmite da única revisão constitucional aprovada durante o Brasil oligárquico, em 1926 (ZULINI; MACHADO; 2015). O trabalho apontou que mesmo votações nominais unanimes foram antecedidas de debate e discussão acalorada no Congresso Nacional, sobretudo na Câmara dos Deputados. Nesta Casa, inclusive, a primeira fase de estudo da reforma sofreu obstrução sistemática de legisladores que se autodenominavam "minoria parlamentar" – uma classificação que, por si só, já vai na contramão da leitura usual e sua insistência quanto à apatia do legislativo no Brasil oligárquico.

Por tudo isto, parece haver indícios claros de que a Câmara dos Deputados não se resumia a um ator coeso e irrelevante naquele período histórico. Detinha poderes importantes e potencial para constituir foro de negociação e construção de consenso, central para manter de pé a política dos governadores.

Referências

ASSIS BRASIL, J. F. Democracia representativa: do voto e do modo de votar. IN: **PINTO**, P. B. S. (org.). Idéias políticas de Assis Brasil. Brasília: Senado Federal, 1990.
BACKES, Ana Luiza. Fundamentos da ordem republicana: repensando o Pacto Campos Sales. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.
BELLO, José Maria. História da República (1889-1930): Síntese de quarenta anos de vida brasileira. Rio de Janeiro: Organização Simões, 1952.
CARDOSO, Fernando Henrique. Dos governos militares a Prudente-Campos Sales. In: FAUSTO, B. (org.). O Brasil republicano. Tomo III. Rio de Janeiro: Bertrand, 1977.
CARONE, Edgard. A República Velha (Evolução Política). São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971.
CARVALHO, José Murilo de. "Os Três Povos da República". *Revista USP*, vol. 59, pp. 96-115, 2003.
_____. Pontos e Bordados. Escritos de historia e política. UFMG: Belo Horizonte, 2005.
CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. "Mecanismo Conflitual de Decisão na Câmara dos Deputados: O Significado Político da Votação Nominal no Período 1956-1960. Dados Preliminares". Dados, 1973, p. 194-205.
CASALECCHI, José E. 1987 O Partido Republicano Paulista: Política e Poder (1889-1926). São Paulo, Editora Brasiliense, 1987.
CHACON, Vamireh. História do Legislativo Brasileiro. Vol III – Câmara dos Deputados. Senado Federal: Brasília, 2008.
FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 1975.
FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo: USP, 2003.
FERREIRA, Marieta de Moraes. Em Busca da Idade de Ouro.: as elites políticas fluminenses na Primeira República (1889-1930). Editora UFRJ, 1994.
GOMES, Ângela de Castro. A invenção do trabalhismo. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.
_____. **ABREU**, M. A nova "Velha" República: um pouco de história e historiografia. Apresentação. Revista Tempo, Niterói, n° 26, p. 1-14, 2009.
HOPPIT, Julian. Patterns of parliamentary legislation, 1660–1800. The Historical Journal, 39, pp 109-131, 2009.
LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto (2a ed.). São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1975.
LESSA, Renato. A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira. São Paulo: Editora Vértice, 1988.
LEVINE, Robert M. A Velha Usina: Pernambuco na Federação Brasileira (1989-1937). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
LYNCH, Christian Edward Cyril Da monarquia à oligarquia: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930). São Paulo: Alameda, 2014. 280 p.
LOVE, Joseph. O Regionalismo Gaúcho e as Origens da Revolução de 1930. São Paulo, Perspectiva, 1975
MUECKE, Ulrich. Political Culture in Nineteenh-Century Peru. The Rise of the Partido Civil. Tradução de Katya Andruz. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2004.
OBANDO-CAMINO, Ivan Mauricio. Legislative institutionalization in Chile, 1834-1924. Tese de doutorado. Albany: State University of New York at Albany, 2009.

PANG, Eul Soo. Coronelismo e oligarquias: a Bahia na Primeira República Brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
PERISSINOTTO, Renato. **SEGA**, Rafael Augustus. "Republicanismo Paulista e Republicanismo Gaúcho, entre o Partido de Classe e o Partido de Estado: Aproximações e Distinções (1873-1930)". Almanack, n° 2, 2011, pp. 101-113.
PINTO, Sumara Conde de Sá. "O Pragmatismo Oportunista da Bancada Carioca no Congresso." Revista do Mestrado de História VIII, 2006.
_____. Só para Iniciados... O Jogo Político na Antiga Capital Federal. Rio de Janeiro, Mauad, 2011.
RESENDE, Maria Efigenia Lage de. Formação da Estrutura de Dominação em Minas Gerais: O Novo PRM (1889-1906). Belo Horizonte, UFMG Editora, 1982.
RICCI, Paolo. **ZULINI**, Jaqueline Porto. 'Beheading', Rule Manipulation and Fraud: The Approval of Election Results in Brazil, 1894–1930. Journal of Latin American Studies, 44, pp 495-521, 2012.
_____. Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da Justiça Eleitoral. Revista de Sociologia e Política, v. 21, n° 45, 2013, pp. 91-105.
_____. Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. Dados, Rio de Janeiro, v. 57, n° 2, 2014, p. 121-157.
RICE, Stuart. The behaviour of legislative groups: a method of measurement. Political Science Quarterly, vol. 40, n°. 1 (Mar., 1925), pp. 60-72.
ROCHA, Regina da Cunha. Parlamento e política exterior na República (1889-1930): Da sombra à luz, uma história política. Universidade de Brasília: Tese de doutorado. Brasília, 2009.
SAMPAIO, Consuelo Novais. Os Partidos Políticos na Bahia na Primeira República: Uma Política de Acomodação. Salvador, UFBA, 1975.
SANTOS, Fabiano. **HOCHMAN**, Gilberto. "Executive-Legislative Relations in an Oligarchic Presidential System: Brazil (1889-1930)." Miami, 2000.
SANTOS, Fagner dos. Bastidores da lei republicana: grupos, posições e divergências nas discussões da Comissão Especial do Congresso acerca do Código Civil (1900-02). Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Dissertação de mestrado, 2011.
SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O Sistema Oligárquico Representativo da Primeira República. DADOS, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 56, n° 1, 2013, pp. 9-37.
SAVIANI, Demerval. Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. São Paulo: Cortez, 1987. 158 p.
SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. Republicanismo e federalismo: um estudo da implantação da República Brasileira, 1889-1902. Vol. 4. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1978.
SOUZA, M. C. C. O processo político-partidário na República e a Revolução de 1930. In: MOTA, C. G. (ed.), Brasil em perspectiva. São Paulo: Difel, 1973.
TROUILLOT, Michel-Polph. Silencing the past: power and the production of history. Boston, Beacon Press, 1995.
VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. O teatro das oligarquias: uma revisão da "política do café com leite". Belo Horizonte: C/Arte, 2001.
ZULINI, Jaqueline Porto. O processo de votação na Câmara dos Deputados (1822-2013): a racionalização do mecanismo decisório. Revista de Informação Legislativa (2015, no prelo).

MACHADO, Fernanda Regina_____. O Brasil oligárquico e a reforma constitucional de 1926: mudança em tempos de estabilidade? IN: VIII CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA; 2015, Lima.