



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

JEAN LUCAS MACEDO FERNANDES

INSTITUIÇÕES E DEMOCRACIA NO BRASIL REPUBLICANO (1889-1932)

CAMPINAS

2025

JEAN LUCAS MACEDO FERNANDES

INSTITUIÇÕES E DEMOCRACIA NO BRASIL REPUBLICANO (1889-1932)

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Rachel Meneguello

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA TESE
DEFENDIDA PELO ALUNO JEAN
LUCAS MACEDO FERNANDES E
ORIENTADA PELA PROFA. DRA.
RACHEL MENEGUELLO.

CAMPINAS

2025

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

F391i Fernandes, Jean Lucas Macedo, 1992-
Instituições e democracia no Brasil republicano (1889-1932) / Jean Lucas Macedo Fernandes. – Campinas, SP : [s.n.], 2025.

Orientador: Rachel Meneguello.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP),
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Partidos políticos. 2. Eleições. 3. Reforma constitucional. 4. Governo representativo e representação - Brasil. 5. Brasil - Política e governo - 1889-. I. Meneguello, Rachel, 1958-. II. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações complementares

Título em outro idioma: Institutions and democracy in republican Brazil (1889-1932)

Palavras-chave em inglês:

Political parties

Elections

Constitutional reform

Representative government and representation - Brazil

Brazil - Politics and government - 1889-

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora:

Rachel Meneguello [Orientador]

Maria do Socorro Sousa Braga

Maria Teresa Miceli Kerbauy

Andrei Koerner

Valeriano Mendes Ferreira Costa

Data de defesa: 11-04-2025

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

ODS: 16. Paz, justiça e instituições eficazes

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-6200-2066>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/7866072198655871>

Profa. Dra. Rachel Meneguello

Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga

Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbaux

Prof. Dr. Andrei Koerner

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Coordenadoria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

AGRADECIMENTOS

O caminho até a conclusão desta tese foi longo e repleto de adversidades. Minha trajetória no Doutorado foi diferente do Mestrado, onde eu possuía dedicação exclusiva e, portanto, *tempo* para me dedicar ao projeto. De lá para cá, novas oportunidades profissionais surgiram, pessoas entraram e saíram de meu cotidiano, e uma pandemia aconteceu. Até mesmo eu mudei bastante. Contudo, agradeço aqui a todos que *permaneceram* comigo, incentivando, ouvindo, sugerindo, dizendo... enfim, participando de tudo o que vivenciei, para chegar até este resultado final. Um resultado que foi muito almejado e que coroa minha trajetória universitária de 14 anos muito bem vividos, desde a graduação.

Um filme passa em minha cabeça enquanto escrevo estas linhas e, correndo o risco de esquecer algum nome específico, prefiro não citar, nominalmente, ninguém. Quero que os agradecimentos cheguem a quem se sentir parte dessa construção tão coletiva – e ao mesmo tempo, tão solitária – que é uma tese de Doutorado. Colegas de trabalho, nas instituições em que estou presente atualmente e pelas quais passei nestes últimos anos, amigos que me acolheram nas mais diversas circunstâncias e familiares, que perguntavam sobre o andamento deste “trabalho” tão incomum, em nosso contexto mineiro. Obrigado a quem se sentir *pertencente*.

Em especial, agradeço à Profa. Dra. Rachel Meneguello, minha orientadora desde a iniciação científica, através da qual estendo meus cumprimentos ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UNICAMP, por toda assistência e apoio que me deram. Sou grato, também, ao professor Dr. Andrei Koerner (IFCH/UNICAMP), pela sugestão de um novo título a esta tese, mais coerente com sua temática e seus resultados. Devido aos trâmites internos pré e pós-defesa, não foi possível alterá-lo para constar na versão final. Fica, então, o registro para o título alternativo: “Instituições republicanas, política oligárquica e a questão da representação eleitoral-democrática no Brasil (1889-1932)”.

Por fim, meus sinceros agradecimentos ao Logan Nogueira e à minha mãe, Maria Marcia, que seguiram acreditando em mim e me oferecendo, sempre que necessário, o amparo para que eu não desistisse.

“Time expands... and so must our analyses”.

Karl Polanyi, 1944

“[...] o tempo andou mexendo com a gente, sim”.

Belchior e José Luis Penna, 1978

RESUMO

Os estudos acadêmicos, sobre a Primeira República no Brasil, tendem a considerá-la como palco de uma vida política baseada apenas na fraude eleitoral, na defesa de interesses privados e no simples revezamento de poder, entre as oligarquias estaduais. Deste modo, o período entre 1889 e 1930 teria deixado muito pouco ou mesmo nenhum legado às instituições representativas e democráticas que se desenvolveram após a Revolução de 1930. Este trabalho defende que há um papel fundamental das elites político-partidárias, na condução do regime republicano inaugurado em 1889, sendo suas ações responsáveis por estabelecer os parâmetros iniciais da representação democrática no Brasil contemporâneo, ainda que sem intencionalidade. Para se compreender este papel contraditório, faz-se importante uma reinterpretação sobre os significados da competição (e legislação) eleitoral, dos partidos políticos e dos canais de representação institucional que existiam à época, nos três Poderes constituídos. Através da análise bibliográfica de teses clássicas que atribuem um legado pessimista da Primeira República às instituições representativas, realiza-se uma releitura crítica, a partir de trabalhos que trouxeram a possibilidade de enxergar as contribuições do período para a trajetória democrática brasileira. Ademais, por meio do mapeamento de processos históricos (*process tracing*), identificaram-se conjunturas críticas que também favoreceram a tímida, porém existente, pavimentação da democracia representativa no país, nas primeiras décadas do século XX. São elas: as reformas eleitorais de 1904 (Lei nº 1.269) e 1916 (Lei nº 3.208), a reforma constitucional de 1926 (Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926), as eleições presidenciais de 1910 e 1930 e a criação da Justiça Eleitoral (Decreto nº 21.076/1932). Esta última, estabelecida posteriormente ao fim da Primeira República, foi fruto de discussões e debates, no interior da política institucional, que ganharam destaque durante o desenrolar das conjunturas apontadas anteriormente. A busca pela “verdade eleitoral”, ao longo da Primeira República, é coroada com a chegada da Justiça Eleitoral. Conclui-se que, para além do voto de cabresto, da sobreposição dos interesses privados sobre os públicos e das diversas limitações impostas à participação popular nas instituições representativas, os partidos políticos e a representação política, por via eleitoral, foram importantes para a estruturação das instituições representativas no país. O aprendizado sobre a política institucional vai se estabelecendo ao longo do Brasil republicano, em meio as suas diversas conjunturas críticas, contribuindo para a construção da legitimidade da representação política.

Palavras-chave: partidos políticos; eleições; reforma constitucional; Brasil - Política e governo - 1889-; governo representativo e representação - Brasil

ABSTRACT

Academic studies on the First Brazilian Republic tend to regard it as a period characterized solely by electoral fraud, the defense of private interests, and the mere rotation of power between state oligarchies. In this view, the period between 1889 and 1930 would have left little, or even no legacy to the representative and democratic institutions that developed after the 1930 Revolution. This work argues that the political-party elites played a crucial role in the conduct of the republican regime inaugurated in 1889, with their actions being responsible for establishing the initial parameters of democratic representation in contemporary Brazil, albeit without intentionality. To understand this contradictory role, it is essential to reinterpret the meanings of electoral competition (and legislation), political parties, and institutional channels of representation that existed at the time, across the three branches of government. Through a bibliographic analysis of classic theses that assign a pessimistic legacy of the First Republic to representative institutions, this study offers a critical reinterpretation based on works that highlight the contributions of the period to Brazil's democratic trajectory. Furthermore, through historical process mapping (process tracing), critical junctures have been identified that also facilitated the modest, yet existent, paving of representative democracy in the country during the early decades of the 20th century. These include: the electoral reforms of 1904 (Law No. 1.269) and 1916 (Law No. 3.208), the constitutional reform of 1926 (Constitutional Amendment of September 3rd, 1926), the presidential elections of 1910 and 1930, and the creation of the Electoral Justice (Decree No. 21.076 of 1932). The latter, established after the end of the First Republic, was the result of discussions and debates within institutional politics that gained prominence during the development of the previously mentioned junctures. The pursuit of "electoral truth" throughout the First Republic culminates in the establishment of Electoral Justice. In conclusion, beyond the practices of voter manipulation, the prioritization of private interests over public ones, and the various limitations imposed on popular participation in representative institutions, political parties and electoral political representation were key to the structuring of representative institutions in the country. The learning process regarding institutional politics developed throughout the republican period of Brazil, amidst its various critical junctures, contributing to the construction of the legitimacy of political representation.

Key words: political parties; elections; constitutional reform; Brazil – politics and government – 1889; representative government and representation - Brazil

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Métricas para avaliação da democracia, segundo Dahl (1997)	37
Figura 2 – Exemplos de formações combinadas dos regimes, a partir das métricas propostas por Dahl (1997)	38

LISTA DE FLUXOGRAMAS

Fluxograma 1 – Processo de alistamento, de acordo com a Lei nº 35/1892	128
Fluxograma 2 – Processo de alistamento, de acordo com a Lei nº 1.269/1904	128
Fluxograma 3 – Processo de alistamento, de acordo com a Lei nº 3.139/1916	129

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparação entre a duração média, em dias, da apuração das eleições para deputados federais (1900-1930) e a duração da apuração das eleições à Constituinte de 1933

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparecimento às eleições federais de 1910, 1912 e 1930	61
Tabela 2 – Número de deputados nas bancadas estaduais da Câmara Federal e divisão distrital	64
Tabela 3 – Eleições presidenciais na Primeira República e tamanho do eleitorado	92
Tabela 4 – Taxa de renovação bruta de deputados federais no Brasil (1891-1930)	93
Tabela 5 – Quantidade de mandatos dos deputados eleitos (1891-1930)	94
Tabela 6 – Distribuição das alegações de fraude, por estados	95
Tabela 7 – Número de degolas por legislatura e mandato presidencial	97
Tabela 8 – Relação entre os percentuais de degola, por estado, em 13 legislaturas (1894-1930)	98
Tabela 9 - Excluídos da chapa do PRM (quantidade de votados e eleitos entre 1903 e 1930)	102
Tabela 10 – Candidatos mineiros à Câmara Federal (1900-1930)	102
Tabela 11 – Distribuição das emendas do anteprojeto de reforma constitucional, por artigos da Constituição Federal de 1891	137
Tabela 12 – Distribuição das assinaturas do anteprojeto da reforma constitucional, por tamanho (magnitude) das bancadas estaduais	139
Tabela 13 – Distribuição dos deputados votados, por bancada, para a Comissão Especial da Câmara visando à reforma constitucional	140
Tabela 14 – Origem e destinação na Constituição Federal (CF) dos conteúdos presentes no anteprojeto	144
Tabela 15 – Apoio às emendas substitutivas na Câmara, por bancadas estaduais	144
Tabela 16 – Tipo de declarações de voto emitidas no primeiro turno da reforma na Câmara, por deputado manifestante	145
Tabela 17 – Número de votos contrários sobre o total de votos recebidos pelas cinco emendas constitucionais, na Câmara dos Deputados	148
Tabela 18 – Resultados das eleições presidenciais de 1910, por estado (chapas da situação e da oposição, respectivamente)	156
Tabela 19 – Resultados das eleições presidenciais de 1930, por estado (chapas da situação e da oposição, respectivamente)	164
Tabela 20 – Eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, em 1934	177

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Datas das eleições federais (1890-1930)	63
Quadro 2 – Processo eleitoral na Primeira República	65
Quadro 3 - Autores, obras e teses com visões clássicas acerca da Primeira República	71
Quadro 4 - Autores, obras e teses com reinterpretações acerca da Primeira República	73
Quadro 5 – Momentos-chave da República, entre 1904 e 1932, que formaram conjunturas críticas	116
Quadro 6 – Tipos de votação na Primeira República	122
Quadro 7 – Atores envolvidos no processo de alistamento eleitoral	130
Quadro 8 – Atores envolvidos no processo de instalação das mesas eleitorais	131
Quadro 9 – Características das juntas apuradoras	131
Quadro 10 – Exemplos de assuntos presentes nas emendas à Constituição de 1891, a partir do anteprojeto	138

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: Apresentação do objeto de pesquisa, objetivos da tese e divisão dos capítulos	15
CAPÍTULO 1: Institucionalismo histórico como <i>background</i> teórico-metodológico	26
CAPÍTULO 2: As elites políticas e o regime democrático: considerações teóricas e históricas para análise da Primeira República no Brasil (1889-1932)	38
2.1 – Regime político e democracia – definições e aproximações conceituais	39
2.2 – Elites políticas, representação e coronelismo – definições conceituais	47
2.3 - Características gerais das eleições na Primeira República	63
2.4 - Conclusões do capítulo: um quadro político-eleitoral da Primeira República	72
CAPÍTULO 3: O nascente regime republicano “democrático” no Brasil (1889-1932) e suas instituições	74
3.1 - Inaugurando a República: aspectos do desenvolvimento institucional e suas interpretações clássicas	78
3.2 - Reinaugurando a República: aspectos do desenvolvimento institucional e suas reinterpretações	90
3.3 – Conclusões: olhar a Primeira República com outras lentes	115
CAPÍTULO 4: Analisando conjunturas críticas da Primeira República e seu legado	118
4.1 – As reformas de 1904 e 1916: aperfeiçoando a condução dos processos eleitorais	122
4.2 – A Reforma Constitucional de 1926	136
4.3 – Eleições de 1910 e 1930: competições interoligárquicas em tempos não tão competitivos	153
4.4- A criação da Justiça Eleitoral, seus caminhos e suas implicações	171
4.5 – Concluindo as interpretações e reinterpretações acerca da Primeira República - ou a difícil tarefa de colocar cada elemento em seu lugar	186
CONCLUSÃO: A democracia representativa e sua - tortuosa – construção no Brasil republicano	189
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	200

INTRODUÇÃO: Apresentação do objeto de pesquisa, objetivos da tese e divisão dos capítulos

Desde os séculos XVIII e XIX, as democracias tem se construído no Ocidente em meio a rupturas, desafios e processos de transformação das próprias sociedades. Segundo Ziblatt (2017), em alguns casos, estes avanços levaram a um fortalecimento do caminho democrático – tornando o regime cada vez mais difícil de ser rompido. Já em outros casos, mudanças e rupturas levaram ao estabelecimento de trajetórias instáveis da democratização (*unsettled paths of democratization*), que colocaram em xeque o seu próprio processo de desenvolvimento.

O caso brasileiro se encaixa neste segundo tipo. Em sua história republicana, muitos foram os momentos que levaram ao colapso do regime democrático – ou que pelo menos o contestaram de forma ampla¹. Em cada um destes momentos, a construção democrática foi interrompida ou questionada. O predomínio de relações personalistas e oligárquicas, ainda que convivendo lado a lado com formas modernas de mediação política, como os partidos políticos, (Hagopian, 1996), é uma chave explicativa importante para as contestações à ordem democrática.

No entanto, tendo em vista a trajetória altamente excludente da política brasileira, gerenciada por elites que se perpetuam no poder por gerações de tendências antidemocráticas e que excluem boa parte da população das deliberações coletivas (Carvalho, 1987), a questão que se coloca nesta pesquisa é: i) como estes atores foram adaptando (ou sendo adaptados) pelo jogo democrático em ascensão? Se a política brasileira, como pontua Hagopian (1996), é marcada pela articulação entre autoritarismo e tradicionalismo, outras duas questões que surgem são: ii) como é que se estabeleceram eleições ininterruptas por quase todo o período republicano e, inclusive, no Império? Qual é o papel das oligarquias na instauração, ainda que paradoxalmente, da democracia representativa no país?

Em se tratando das elites políticas oligárquicas, especialmente aquelas vinculadas a partidos conservadores, a centralidade que ocupam na dinâmica dos regimes democráticos não é uma novidade na Ciência Política. Ziblatt (2017) e O'Donnell e Schmitter (2013) são autores que apontaram a associação entre partidos e lideranças conservadoras e a manutenção das democracias. Ou seja, a depender do grau de coesão interna e de convergência dos interesses das elites, teremos mais ou menos direcionamentos rumo à democratização – ou pelo menos

¹ Basta referirmos, por exemplo, ao próprio início da República, por meio de um golpe (1889), à Revolução de 1930, ao golpe do Estado Novo (1937), à democratização em 1945, ao golpe militar de 1964 e à redemocratização, em 1985.

não tão propensos ao autoritarismo. Nesse sentido, a responsabilidade das elites na condução dos processos políticos se torna um ponto fundamental para determinar o “sucesso” ou “fracasso” das democracias.

Este trabalho defende que há um papel fundamental das elites político-partidárias, na condução do regime republicano que se inaugura em 1889, para além da mera defesa de seus interesses oligárquicos. Elas foram responsáveis, em meio às instituições políticas que comandavam, por estabelecer os parâmetros iniciais da representação democrática no Brasil contemporâneo. Para se compreender este papel contraditório, uma vez que a leitura tradicional sobre a Primeira República é que ela pouco contribuiria para o desenvolvimento da democracia, faz-se importante uma reinterpretação sobre os significados da competição (e legislação) eleitoral, dos partidos políticos e dos canais de representação institucional que existiam à época, nos três Poderes constituídos.

Procura-se, portanto, compreender o papel que estas elites políticas desempenharam, ainda que sem intencionalidade, na construção do regime democrático representativo no Brasil, a partir do caso da Primeira República. Afinal, são elas quem ocupam os cargos eletivos nas instâncias governamentais representativas do período. Com a implementação da política dos governadores a partir do governo Campos Sales (1898-1902), as oligarquias se estabeleceram efetivamente no poder, compartilhando com o Estado uma complexa dinâmica político-partidária, dentro deste jogo conciliatório (Viscardi, 2012; Leal, 2012). Na perspectiva aqui trabalhada, parte-se do pressuposto de que, mais do que a dimensão econômica e o grau de modernização e industrialização de um país, são os agentes políticos que tomam decisões capazes de construir a democracia.

Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (2013, p. 34), o período entre 1889 e 1930 no Brasil oferece “uma excepcional base histórica para a investigação do *modus operandi* dos sistemas oligárquicos e da vida política real da Primeira República, tanto quanto possível livre dos preconceitos de que as elites que a sucederam a cobriram”. Na perspectiva tradicionalmente adotada pela literatura pós-1930 sobre a época, estes preconceitos se traduziram em visões bastante negativas acerca da dinâmica política e representativa. As acusações mais conhecidas eram de que a chamada “República Velha” se valia de eleições marcadas simplesmente pela fraude, pela violência e pelo voto de cabresto. O arranjo oligárquico montado a partir de padrões clientelistas e personalistas de representação teria deixado, para a história política do país, um legado prejudicial à consolidação de instituições fortes e democráticas (Love, 1982; Faoro, 1987; Lessa, 1988; Carvalho, 2003; Napolitano, 2016; Lynch, 2016).

Esta visão negativa em torno da Primeira República foi se construindo logo nos primeiros anos de seu nascimento, tanto a partir dos monarquistas descontentes com o golpe de Estado que levou ao fim do Império, quanto pelos republicanos que se viam descontentes com os rumos assumidos pelo governo Deodoro da Fonseca. Mesmo após a promulgação da Constituição de 1891 e a ascensão das elites civis no poder (1894), a insatisfação com a representatividade e a condução da vida política no país era muito presente. A seguir, a fala do político e intelectual Rui Barbosa (1849-1923), figura importante da política brasileira desde o Império, é emblemática sobre como se liam os governos representativos da Primeira República:

[...] se inutilizaram os órgãos vitais do governo representativo, as válvulas do seu aparelho respiratório e o centro do seu sistema vascular. Acabaram, a um tempo, com a tribuna e a imprensa. Encerraram as câmaras legislativas numa atmosfera de servilidade e mercantilismo. Os negócios invadiram o sagrado recinto dos procuradores da soberania nacional e os postos de vigia das sentinelas do povo à obra dos seus servidores. [...] Comercializou-se a pena dos jornalistas e o voto dos legisladores. O poder achou-se de todo em todo sem fiscalização, nem freios, manejando a publicidade como encobrideira dos seus abusos, centralizando num mecanismo geral de clandestinidade a legislatura, o jornalismo, a telegrafia e convertendo, assim, o governo constitucional em governo conventicular (Barbosa, 1986 [1919], p. 20).

Falando especificamente sobre a autonomia dos órgãos de imprensa naquele contexto de 1919, a análise de Rui Barbosa pode ser lida como um reflexo maior das insatisfações dos opositores àqueles que estavam no poder. As acusações de fraude eleitoral e da corrupção da chamada “verdade do voto”, bem como dos mecanismos de “degola” dos adversários, eram aspectos que colocavam em xeque a legitimidade da representação política dos eleitos. Há um diagnóstico na fala de Barbosa, muito reverberada em outros autores – tanto da época, quanto posteriores - e na opinião do senso comum, até os dias atuais, de que as primeiras décadas republicanas foram de deturpação das vontades da nação. Logo, nada democráticas.

Pautadas nesta leitura, as elites vencedoras do golpe de 1930, encabeçada por Getúlio Vargas, criaram uma narrativa onde o novo momento político do país enterraria, por vez, os “erros da Primeira República: liberal, oligárquica, fraca, inepta, europeizante e política e culturalmente afastada do ‘povo brasileiro’” (Gomes e Abreu, 2009, p. 3). Em seu lugar, uma nova concepção de Estado-nação e povo se abriria, baseando-se na modernidade industrial e burocrática, na centralização político-administrativa e a na formação de uma cultura nacional. Tal projeto teve seu ápice durante o Estado Novo, que buscou nesse descolamento com o passado oligárquico a chave para a criação de uma nova narrativa, duradoura e eficiente, sobre

a história republicana do Brasil. Após o seu fim, em 1945, é que de fato surgiria, no Brasil, uma verdadeira questão democrática (Lamounier, 1985).

A “nova versão” acerca do período 1889-1930 ganhou proeminência nos livros de história, na opinião pública geral e nas interpretações da academia. O caráter pejorativo atribuído à Primeira República pode ser resumido em dois pontos centrais, que ganharam repercussão no senso comum – inclusive dentro da ciência - até os dias de hoje.

O primeiro ponto diz respeito à ideia de que o povo brasileiro não saberia participar: há uma ênfase na representação político-parlamentar de uma elite, a partir de eleições fraudulentas, ignorando outras formas de participação política e cultural em voga na época (Gomes e Abreu, 2009). A mobilização dos atores coletivos é quase despercebida, a exemplo dos trabalhadores e do patronato. Herdando uma postura passiva e apolítica que vem desde a colônia, o povo nem sequer teria percebido o que estava acontecendo no mundo político, quando do fim da monarquia (Carvalho, 1987; 2003; Lessa, 1988; Bignotto, 2020).

Este apagamento contribuiu para a visão de que o brasileiro não sabe participar e tampouco reivindicar, por meio de ação coletiva. Nesse sentido, o golpe republicano de 1889 seria marcado pela “ausência” – de povo, ideias, projeto político e direcionamento, conforme observou à época o jornalista e político Aristides Lobo: “o povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditaram seriamente estar vendo uma parada. Era um fenômeno digno de ver-se” (Lobo, 1889).

Por outro lado, o segundo ponto de repercussão destaca a enorme descrença nas instituições jurídico-políticas liberais do período. A clássica divisão adotada pela literatura coloca a primeira década republicana (1889-1898) como um momento sem mecanismos institucionais rotinizadores que geraram conflitos e imprevisibilidade administrativa, fazendo com que os governos funcionassem sem organização e estabilidade no manejo cotidiano da política (Lessa, 1988). A fala de Alcindo Guanabara, jornalista e deputado na época, traduz o sentimento generalizado de crise, sobretudo entre as elites, após quase dez anos de vida republicana:

Adotados os lineamentos do regime federativo, dissolvida toda a antiga organização partidária... foram as províncias o teatro dos combates e o seu domínio o prêmio do vencedor. Ao invés de dois grandes partidos nacionais, regendo uniformemente todos os departamentos administrativos do país, apareceram em cada um agremiações diversas, compostas de elementos colhidos indiferentemente em seus remanescentes, pleiteando ardentemente a posse do poder que uma vez obtida, era defendida com ardor e intolerância que raiava pela ferocidade. A política federal ficou destarte sem unidade. O Governo central, era obrigado a reagir, a ameaçar ou a lisonjear as facções que

dominavam nos Estados, para obter dos seus representantes, no poder legislativo, os elementos necessários para se manter ... toda a atividade e toda a inteligência não eram empregadas senão no continuo duelo travado entre os que estavam de posse dos governos dos Estados e os que deles se queriam apoderar. O Governo central era coagido a tomar parte neste duelo [...] (Guanabara, 1983, pp. 10-11).

A República somente acertaria seus rumos a partir da eleição de Campos Sales, cujo governo (1898-1902) foi responsável por instituir a “política dos governadores” e a “unidade” da política federal, tal qual almejava Alcindo Guanabara. Seria, portanto, a partir de 1898 que um padrão mínimo de coerência e organização política surgiu no Brasil. Mesmo assim, a fraude e a violência permaneceriam como partes essenciais do fazer político. O grande acordo se estabeleceria via “política dos governadores”, que em linhas gerais nada mais era do que o oferecimento de apoio político pelos estados e municípios ao governo federal, em troca de benesses, recursos estatais, cargos e prerrogativas legais para que as elites locais seguissem se perpetuando no poder².

Diante destas linhas interpretativas, que muito vem desde os primeiros anos após novembro de 1889, desenhou-se uma visão bastante depreciativa da Primeira República, traduzindo-se em um esquecimento de suas contribuições para a trajetória política do Brasil. Considerando a importância de se realizar estudos que tragam um olhar histórico para as instituições políticas e as diversas variáveis que atuam sobre ela (Collier e Collier, 1991; Hall e Taylor, 2003; Pierson, 2004; Pierson e Skocpol, 2011), este trabalho pretende atribuir ao período entre 1889-1930 um olhar crítico, a partir de dados estatísticos e reinterpretações da literatura. Ainda que timidamente, as características políticas das primeiras décadas republicanas guardam peças-chave importantes para o desenho da democracia brasileira. Para a construção argumentativa, serão trabalhadas variáveis institucionais que nos auxiliam na compreensão da política do período: as eleições presidenciais e parlamentares, as relações Executivo-Legislativo e as disputas político-ideológicas que se travavam nos partidos.

A citação a seguir ilustra parte das motivações que deram origem a este trabalho, que procura contribuir para uma reinterpretação da Primeira República:

Há algum tempo tenho interesse pelo período denominado Primeira República. (...) A ideia que ficava recorrente, assim que saíamos do ensino médio, era a de que a “República Velha” é um período de verdadeiro caos, de desorganização; afinal, o Império havia desmoronado e os poderes se

² Há uma vasta literatura acerca da “política dos governadores”, seus significados e desdobramentos. Há o relato do próprio Campos Sales, por exemplo (Sales, 1983 [1908]). Para mais referências, ver: Carone (1969), Lessa (1988), Viscardi (2012), Napolitano (2016) e Zulini (2016).

tornariam cada vez mais descentralizados. Aparentemente, o que fica no nosso imaginário é a identificação dos anos que vão de 1889 a 1930 como uma desordem ou bagunça generalizada, um tempo marcado pelo vazio de ideias, propostas e ações significativas para a nação brasileira (Nofuentes, 2008, p. 9).

Nessa perspectiva, o objeto empírico desta tese é o regime político representativo da República inaugurada em 1889. Sua análise será concentrada nas instâncias formais e institucionais da representação, ou seja, os partidos políticos, suas competições eleitorais e a representação de seus quadros eleitos para os cargos governamentais. Desta forma, o recorte empírico não inclui variáveis como movimentos sociais, sindicatos e o papel da opinião pública na interpretação das disputas entre vencedores e perdedores dos pleitos. Será dada ênfase à maneira como se conformam tais conflitos e suas regulagens, no sistema representativo institucional e suas características – organização, procedimentos e a representação política *per se*. O objetivo é identificar a relação entre a atuação das elites³ destas instituições e o início da democracia, a partir do advento da República (1889). Especificamente, a pesquisa pretende discutir, por um lado, o papel das competições eleitorais e das disputas intraelites durante a Primeira República e, por outro, os efeitos dessas dinâmicas sobre as mudanças que vieram na legislação eleitoral pós-1930. Para se compreender a construção de um regime representativo a partir de 1889, portanto, é fundamental estender a análise até 1932, quando o Código Eleitoral cria a figura da Justiça Eleitoral, emblemático ponto de virada na formalização da competição.

O argumento principal da tese é que a reinterpretação do período 1889-1932, mesmo considerando suas especificidades e limitações quanto à participação popular, indica os primeiros passos dados para o estabelecimento de um regime democrático. Partidos políticos eram pilares fundamentais na organização da competição eleitoral, estabelecendo-a dentro de marcos legais que eram de tempos em tempos revisados e aprimorados, buscando legitimidade para os escrutínios. Além dos partidos, as instâncias governamentais ocupadas por cargos eletivos e o Judiciário são exemplos de espaços institucionais por onde as disputas intra e interoligárquicas ocorriam e que contribuíram para esta construção democrática. As experiências rotineiras do fazer político, via instituições políticas formais, vão se estabelecendo ao longo do Brasil republicano, contribuindo para a continuidade – e reforço na legitimidade – da representação por via eleitoral. Portanto, a Primeira República e seu desdobramento subsequente à Revolução de 1930, com a criação da Justiça Eleitoral (1932), não são apenas o

³ Entende-se, aqui, que as elites dirigentes incluem ocupantes de cargos eletivos, lideranças políticas e intelectuais que estiveram presentes na cena pública durante o período aqui abordado. Com o avançar do trabalho, será problematizado melhor o conceito de “oligarquia”, que por enquanto será semelhante ao de “elite”.

revezamento do poder oligárquico, mas sim uma construção paulatina de elementos essenciais para o regime democrático. Nesse sentido, serão destacados e estudados o papel dos partidos nas eleições, das reformas eleitoral e constitucional, bem como da criação da Justiça Eleitoral.

A hipótese a ser trabalhada é a de que, a despeito do caráter altamente excludente da atividade política, da corrupção endêmica e dos mecanismos fraudulentos nos pleitos, as disputas estabelecidas entre as oligarquias dos Partidos Republicanos contribuíram para o desenvolvimento da democracia representativa no Brasil. As experiências político-eleitorais vividas entre 1889 e 1930, seja pelos apoiadores ou adversários do regime, geraram um aprendizado sobre o “fazer político” que se materializou nas mudanças produzidas pelo Código Eleitoral de 1932 – ou seja, a democracia representativa no Brasil se construiu não somente a partir do jogo eleitoral, mas também da elaboração de legislações eleitorais e das regras que conformaram a representação política, durante a Primeira República. Desta forma, a competição eleitoral intraoligárquica, típica de fins do século XIX e início do século XX em diversos países ocidentais, é bastante restritiva do ponto de vista da representação popular de massas, mas é uma experiência basilar para o desenvolvimento das modernas democracias representativas, devido à inserção de procedimentos institucionais essenciais a elas – partidarização, eleições, disputas por candidaturas e interesses, tanto nos cargos do Executivo quanto do Legislativo.

A análise produzida por esta tese traz duas contribuições principais. A primeira se refere à discussão em torno dos conflitos que o Brasil apresenta, em sua história republicana, entre a adesão democrática e o autoritarismo. Pretende-se avançar na compreensão das bases do regime democrático na República, deixando em evidência os paradoxos entre a exclusão da maioria da população dos processos decisórios e as disputas das elites pelas sucessões presidenciais, através dos partidos. É desta aparente oposição que vai se conformando a democracia brasileira, argumenta-se.

Além disso, ao focar no período pós-1889, será possível apreender padrões de relação entre elites políticas e o desenvolvimento das instituições democráticas no país. Ziblatt (2017) destaca a importância de se observar o objeto a partir de uma leitura ampla e longitudinal (*long-run view*), a fim de se detectar padrões e dinâmicas que não seriam facilmente observáveis quando se olham para aspectos muito específicos ou conjunturais do cotidiano político. Nesse sentido, mais do que se ater a exames de momentos específicos do período, este trabalho procura situar a Primeira República na história da democracia representativa brasileira.

A segunda contribuição deste projeto reside em olhar, com maior criticidade e à luz da Ciência Política, para a história de um período bastante marcado por lugares comuns. Segundo Viscardi (2012), há uma longa tradição na historiografia de encarar a Primeira República como

um período de simples alternância de poder entre as oligarquias de Minas Gerais e São Paulo. A autora demonstra que os processos sucessórios eram, na verdade, muito complexos e com graus variados de apoio político entre os estados da federação. Na mesma direção, Ricci e Zulini (2014) mostram que a dinâmica representativa não era estagnada, mas sim competitiva – mesmo entre as oligarquias – e perpassada pelos partidos políticos. Assim, o trabalho reforça a importância de se ter maior apuração na leitura das primeiras décadas da república brasileira, desmistificando a noção de uma república “velha” que deixou apenas um legado negativo às instituições.

Uma ressalva fundamental e que serve como premissa teórica para este estudo: não se trata de colocar a Primeira República como o local de nascimento pleno da democracia brasileira, ignorando as fraudes eleitorais e a exclusão político-social da maior parte da população das políticas públicas e dos processos decisórios. De fato, é um período em que o jogo político era altamente controlado pelas oligarquias estaduais, dispostas a manter a população alheia aos seus interesses e capazes de governar com diversas restrições formais e informais (Carone, 1969; Lessa, 1988; Leal, 2012; Napolitano, 2016). Não se ignoram, ainda, as decepções que os chamados “republicanos históricos” e outros pensadores manifestaram diante dos rumos que a República foi tomando, à medida em que o desenho institucional se formava (Carvalho, 2003; Napolitano, 2016). Tudo isso será tratado e levado em consideração.

Em termos metodológicos, o recorte proposto trabalhará primordialmente com dados estatísticos e revisão da literatura. Por um lado, pretende-se realizar tal revisão comparando pesquisas e estudos que vem se dedicando a reinterpretar a Primeira República⁴ com as interpretações clássicas que muito ajudaram a formar um imaginário pejorativo sobre o período⁵. Há dois métodos de leitura que guiam esta parte do trabalho. Os *scoping reviews* (ou *mapping reviews*), em que obras e textos precursores, e mais relevantes, são elencados para o reconhecimento do campo de discussão. *Scoping reviews* são utilizados “para esclarecer definições operacionais e os limites conceituais de um tópico ou de um campo de estudos [...] e quando um corpo de literatura ainda não foi revisado de forma abrangente, ou é complexo ou heterogêneo” (Peters *et al.*, 2015, p. 141). Posteriormente, o método de leitura por revisão crítica (Grant e Boot, 2009) será empregado, na medida em se busca identificar as contribuições

⁴ Alguns estudos de destaque e que serão referência para este trabalho são: Limongi (2012; 2014; 2015), Santos (2013), Ricci e Zulini (2014; 2015; 2020), Viscardi (2016), Zulini (2016), Viscardi e Figueiredo (2019). Outros autores serão melhor apresentados no decorrer dos capítulos 2 e 3.

⁵ Os quadros 3 e 4 deste trabalho, presentes no capítulo 3, apresentam detalhadamente cada uma destas pesquisas e obras.

teórico-conceituais da literatura, para então desenvolver novas perspectivas sobre o objeto analisado – ou, pelo menos, para colaborar com as reinterpretações que são feitas sobre ele.

Por outro lado, através do mapeamento de processos (*process tracing*) (George, 1979; Waldner, 2012; Falletti e Mahoney, 2015), metodologia de caráter qualitativo, a proposta é analisar os processos históricos que contribuíram para a formação de conjunturas críticas, considerando a sucessão de eventos e a cadeia causal formada⁶. Tais conjunturas levaram a uma mudança lenta e gradual da ordem oligárquica republicana que culminaram em contribuições para o marco institucional democrático do país. Aliada à identificação destes marcos institucionais e históricos do período, a análise dos dados eleitorais e das reeleições que a bibliografia recente vem fazendo complementam a leitura do regime político na nascente República.

Este trabalho procura, portanto, discutir a bibliografia e trabalhos existentes, à luz do paradigma teórico institucionalista e do mapeamento de processos, buscando apresentar um novo entendimento sobre o período e sua relação com o desenvolvimento da democracia. Trata-se de contribuir para um movimento interpretativo emergente na Ciência Política, que é o de descortinar preconceitos acerca das primeiras décadas republicanas no Brasil e prover mais evidências empíricas para um período ainda pouco estudado na área, como apontam Ricci e Zulini (2014; 2015).

A tese se encontra dividida em quatro capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo apresenta uma discussão sobre o neoinstitucionalismo histórico e a mudança institucional. Os pressupostos teóricos desta vertente são o ponto de partida que guiará o argumento da tese. Em linhas gerais, entende-se o movimento da história por meio de eventos que trazem mudanças com amplas consequências, sejam elas intencionais ou não. Há, na trajetória das instituições políticas, acontecimentos de grande ou pequena magnitude, que geram reações capazes de afetar suas características e os rumos que tomarão. A dinâmica de construção democrática, durante a Primeira República no Brasil, se encaixa em um processo de amplificação (*self-amplifying process*) e reforço de uma série de eventos fundamentais para seu desenvolvimento. Logo, o caminho para a democratização não é uma linha reta, tampouco se forma apenas com grandes eventos históricos, mas é fruto de ações cotidianas, perceptíveis e analisáveis apenas com o distanciamento temporal.

Já o capítulo dois traz uma aproximação teórica entre os conceitos de elites, democracia e representação, basilares para a problematização das articulações entre as oligarquias e o

⁶ O quadro 5, também apresentado no capítulo 3, detalha melhor estas conjunturas críticas.

regime democrático, no período analisado. É realizada uma análise descritiva sobre os modos de se escolher os governantes naquele período e como se desenhava a competição eleitoral. Conforme terminologia de Dahl (1997), o Brasil de 1889 a 1930 se configurava como uma oligarquia competitiva, cuja dinâmica se deu a partir da competição interna entre oligarquias locais, isolando a maior parte da população da esfera representativa. É a partir das ações dessas elites que ocorreu o desenvolvimento das instituições políticas. Dentro das complexas e contraditórias relações oligárquicas com a democracia representativa, o capítulo discute o conceito de "elites políticas" e suas conexões com o fenômeno do coronelismo, marcantes para a história política e social do Brasil, desde antes da República. Por fim, destaca-se o peso das elites para a dinâmica do sistema político emergente na transição do século XIX para o XX, considerando também o que se compreendia por "representação política" e a quem caberia a legitimidade para controlar o poder.

O terceiro capítulo aprofunda a relação entre eleições, representação política e elites, com dados estatísticos e argumentos da literatura acadêmica. A partir de uma comparação entre as diferentes vertentes interpretativas acerca da Primeira República, procurar-se-á problematizar a tese dominante que coloca a Primeira República como uma experiência "desperdiçada" e caótica, dentro da trajetória institucional do país. A tese acompanha a leitura crítica da literatura sobre as chamadas "teses clássicas", que trouxeram um olhar negativo, no que se refere ao regime representativo de nossa primeira experiência republicana. As conclusões mostram que, durante a Primeira República, houve muito mais contribuições ao regime democrático e à construção do Estado nacional, do que sugeriam interpretações sobre uma "República inacabada", baseada apenas na ideologia liberal pré-democrática, de base oligárquica e sustentada pela política dos governadores.

Dentre as contribuições, tem-se as eleições e os partidos como pilares essenciais para a condução dos processos político-eleitorais, criando rotina, legitimidade e previsibilidade para o sistema político. A fraude eleitoral, tão comum à época, é vista como uma forma de competição do período, remetendo à dificuldade de controle da máquina administrativa pelos candidatos. A competição política e a luta pelo controle do voto tornaram-se ações constantes nos pleitos. Já as sucessões presidenciais e a governabilidade não eram garantidas pela política dos governadores, pois havia dissenso e competição. O próprio Congresso desempenhou um papel central nas negociações políticas, não sendo sempre submisso à Presidência da República, como se entendia. Assim, a Primeira República foi palco de protagonismo do Estado nacional, mantendo-se acima dos interesses oligárquicos e realizando seu processo de *state building*, para além de uma simples obediência às vontades das elites locais.

A partir desses novos olhares interpretativos que requalificam a Primeira República, o capítulo quatro aprofunda-os ainda mais, valendo-se do conceito de “conjunturas críticas” (Skocpol, 1979; Tilly, 2004) – ou seja, eventos capazes provocar mudanças significativas na sociedade, ainda que não sejam perceptíveis no momento em que ocorrem. Essas conjunturas formaram o caráter basilar e experimental do período, para a construção democrática do sistema político e representativo do Brasil no pós-1889 e, com maior ênfase, após 1930.

As reformas eleitorais de 1904 (Lei nº 1269) e 1916 (Lei nº 3208) trouxeram o debate e o aprimoramento em torno da moralização das eleições, visando o combate às fraudes e a promoção da “verdade eleitoral”. Os pleitos de 1910 e 1930, que elegeram respectivamente Hermes da Fonseca e Júlio Prestes, são analisados enquanto eleições bastante competitivas que revelaram como nem tudo era decidido no voto de cabresto, mas sim parte de um longo aprendizado sobre como se escolhem os representantes. Já a reforma constitucional de 1926 desloca a análise empírica para além da arena eleitoral, evidenciando as disputas de interesses entre os Poderes Legislativo e Executivo e a capacidade de autonomia do Congresso frente a um presidente da República bastante autoritário e centralizador – Artur Bernardes. Por fim, a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, revelou-se uma conjuntura crítica, por trazer o papel central do Judiciário na regulação das práticas eleitorais e sinalizar mudança na maneira de se entender as eleições no país. Fruto de longos debates e disputas que ocorreram ao longo da Primeira República, o Código Eleitoral – dentro do qual se insere o surgimento da Justiça Eleitoral – é a coroação do processo de desenvolvimento democrático que se estabelece nas instituições formais da política brasileira, desde fins do século XIX. Desta maneira, o capítulo quatro aborda a relação entre o regime republicano e a democracia, problematizando o lugar da experiência de 1889 a 1930 dentro do processo de democratização brasileiro.

Diante dos dados empíricos e da hipótese testada nos capítulos três e quatro, argumenta-se acerca da importância da Primeira República como um *locus* de práticas, ainda que contraditórias e incompletas, do regime democrático no país, tais como: eleições periódicas, disputas intrapartidárias e organização da competição eleitoral em partidos políticos. A partir destas experiências, bem como dos percalços das sucessivas reformas eleitorais, o resultado obtido após o golpe de outubro de 1930 indica que, os acontecimentos do período 1889-1930, foram fundamentais para a constituição do regime representativo. A conclusão, então, sintetiza os argumentos pelos quais este trabalho se pauta e propõe uma readequação desta fase republicana, tanto na opinião pública mais ampla, quanto nas interpretações acadêmicas.

CAPÍTULO 1: Institucionalismo histórico como *background* teórico-metodológico

Este trabalho compartilha da leitura de Hall (2000) acerca do mundo político, pois concentra em sua natureza e suas relações causais, a partir de eventos passados que marcaram a modelagem das instituições no presente. Trata-se de reconhecer que as relações sociais e históricas são fundamentais para compreendermos a política. Tais relações não se estabelecem num plano temporal abstrato e desconectado do contexto: há uma sequência específica que é importante para o resultado final. Na Ciência Política, esta consideração se sintetiza no conceito de *path dependence* – ou, em português, “dependência de trajetórias”.

Falar em *path dependence* significa tratar os atores políticos como primordialmente relacionais, em uma dada sequência histórica. As decisões destes atores sofrem o impacto de legados e escolhas políticas passadas (Collier e Collier, 1991). O conceito de *path dependence* coloca que não só a origem da instituição é importante, mas também a sequência de seus eventos. Ou seja, a causalidade social é dependente de uma trajetória percorrida (Hall e Taylor, 2003). É crucial, portanto, especificar quais são os atores relevantes nos processos políticos que estamos analisando, as motivações a que estão suscetíveis, os fatos que condicionam suas preferências e quais as modalidades de ações que estão disponíveis para eles. Além disso, a sequência em que acontecem os eventos deve ser levada em conta (Pierson e Skocpol, 2011).

Considerando que o legado histórico das instituições é central para se compreendê-las, o Institucionalismo Histórico é a principal corrente teórica para entender o papel das elites, dos partidos políticos e da competição eleitoral. Nesta abordagem teórica, confere-se vida e lógica autônomas às instituições no decorrer da trajetória. Devido a esse poder de influência sobre a ação humana, podem surgir consequências imprevistas pelos atores políticos, que não detêm quase nenhuma autonomia em relação aos processos políticos e institucionais.

Com o advento do Neoinstitucionalismo anos 1960 e 1970, as regras e normas institucionais passaram a ser as grandes responsáveis por estruturar os processos políticos e as tomadas de decisão, além de condicionarem o comportamento dos atores. Para além da mera descrição e comparação das instituições, como fazia o velho Institucionalismo até os anos 1930, o Neoinstitucionalismo, sobretudo em sua vertente Histórica, introduziu as instituições como variáveis explicativas, enfatizando o fato de que “a ação jamais ocorre no vácuo institucional” (Nascimento, 2009, p. 103) e que, portanto, possui uma cronologia de eventos.

Os estudos que defendem a importância da sequência para a determinação dos processos políticos têm suas origens, na Ciência Política, em autores como Moore (1966) e Skocpol (1979), que tratam de processos de grande magnitude – como transições de regimes e

revoluções. Segundo Pierson (2000a; 2004), o conceito em si de *path dependence* se origina de discussões no campo da economia, primeiramente sob a forma de retornos crescentes (*increasing returns*). A ideia central é de que há um aumento na probabilidade de se seguir no mesmo caminho, cada vez que um ator ou instituição se move para dentro deste próprio caminho. Isso se torna possível porque os benefícios de se permanecer naquela trajetória tendem a aumentar, com o passar do tempo, em relação à mudança.

Na Ciência Política, essa perspectiva ganhou força nos debates sobre os caminhos percorridos pelas instituições, que seguiriam uma dinâmica de autorreforço (ou *feedback* positivo). Segundo Pierson e Skocpol (2011), uma vez que as regras e o *modus operandi* são estabelecidos e marcados cotidianamente, as instituições tenderiam a reproduzir e reforçar comportamentos, em um movimento de retroalimentação. Isso faz com que a estabilidade institucional seja o grande objetivo e a grande característica das instituições ao longo do tempo. Nesta abordagem, o desenvolvimento político é marcado por uma tendência à “inércia institucional”: dentro da instituição, seguir a mesma abordagem procedimental se torna mais vantajoso do que rompê-la e promover transformações.

Contudo, Thelen (2004) pondera que a *path dependence* não leva a um caminho de estabilidade e continuidade institucional, tampouco se deve tomar tal inércia como um princípio teórico-metodológico para análise. Pelo contrário, uma marca das instituições é justamente serem arenas de conflito e, portanto, estão constantemente sujeitas a transformações. Partindo deste olhar, parte da literatura do institucionalismo histórico reconhece que, em certos momentos, a mudança se torna parte do processo (Collier e Collier, 1991; Thelen, 2004; Mahoney e Thelen, 2010; Capoccia, 2015). Nesta abordagem, o foco da mudança recai sobre as tensões que são inerentes às próprias instituições (Nascimento, 2009).

O institucionalismo histórico emprega a noção de “mudança institucional” (*institutional change*) em um sentido amplo, para tratar dos resultados dessas tensões: a mudança compreende não só as organizações políticas como também as esferas sociais, culturais e econômicas. Nesse sentido, as instituições são criadas em diferentes períodos históricos e carregam características sociopolíticas desses períodos. Com o passar das gerações, vão acontecendo processos de justaposição entre elas, o que gera conflitos devido aos distintos interesses e às diferentes identidades que possuem. Quando a tensão se torna insuperável, cria-se uma situação de conjuntura crítica (*critical conjuncture*) (Collier e Collier, 1991; Mahoney e Thelen, 2010), abrindo espaço para o surgimento de mecanismos de ajuste e transformação. Em linhas gerais, para a literatura de Ciência Política, conjunturas críticas são momentos de incerteza quanto ao futuro, em que um certo arranjo institucional permite que os agentes políticos desempenhem

um papel importante no desenvolvimento subsequente daquela dada instituição. Além disso, como observa Capoccia (2015), tais ações trarão consequências por um longo período de tempo.

Uma crítica central que o institucionalismo histórico sofreu é o caráter dual e antitético com que lidava com as mudanças. Períodos longos de reprodução e estabilidade institucional se contraporia a mudanças abruptas e externas, que afetariam toda a conjuntura e a colocaria em evidência (*critical conjuncture*). Capoccia e Kelemen (2007), realizando uma revisão da literatura do institucionalismo histórico acerca dessas temáticas, criticam esta dualidade entre permanência e mudança, chamando a atenção para o fato de que as transformações se dariam tanto por fatores endógenos ou exógenos, pontuais ou complexos. O trabalho de Pierson (2004) é fundamental para reforçar este novo olhar para o funcionamento das instituições, para além de dicotomias. Mahoney e Thelen (2010) e Lieberman (2002), seguindo na mesma direção, argumentam que as mudanças também ocorrem de forma gradual e lenta, sendo importante compreender o papel dos agentes em face da estrutura institucional em que atuam⁷.

Para fazer valer esta abordagem teórica mais recente acerca do desenvolvimento institucional, é fundamental se atentar ao nível micro das relações políticas e sociais que levam as instituições a se transformarem. Elas revelam interações estratégicas que condicionam a criação ou pelo menos a redefinição das instituições democráticas e seus papéis. Por exemplo, políticos tendem a apoiar mais reformas que dizem respeito aos seus interesses políticos e eleitorais no curto prazo, conforme é largamente discutido pela opinião pública, nos debates cotidianos das redes sociais, jornais e rodas de conversa. No entanto, muitas dessas reformas, supostamente eleitoreiras e com resultados de curto prazo, levam a um largo impacto na dinâmica institucional de longo prazo. É nesta direção analítica que a presente pesquisa se insere, ao se atentar à dinâmica partidário-eleitoral do período e a como seu cotidiano moldou a representação política naquele momento.

Para os fins deste trabalho, os debates no interior do Institucionalismo Histórico servirão para compreender os diversos elementos que a Primeira República traz para a questão democrática. A linha argumentativa que se defende é que não se trata de uma afirmação simples e genérica de que o período é democrático por si só e que trouxe uma democracia nascente para o país, em perspectiva teleológica. Valendo-se do argumento geral de Mahoney e Thelen

⁷ Uma revisão sobre a literatura da mudança institucional, dentro dos marcos do novo institucionalismo histórico, pode ser encontrada em Rezende (2012). Três críticas centrais aos primeiros estudos do institucionalismo histórico são destacadas pelo autor: i) o excessivo apego à estabilidade institucional (*path dependence*); ii) a defesa de transformações abruptas causadas por fatores exógenos (*critical conjunctures*); iii) a falta de consideração da mudança causada por processos incrementais e paulatinos e por fatores endógenos, como os próprios atores.

(2010), o objetivo é discutir como as instituições e as elites políticas, entre 1889 e 1930, trouxeram mudanças lentas e graduais que caminham para a formação de mecanismos democráticos de controle e rotinização das práticas políticas.

A linha metodológica e argumentativa da análise de conjunturas críticas defende o olhar do pesquisador sobre as mais variadas formas de pressão a que os agentes políticos estão submetidos, bem como suas vontades, preferências e atitudes. Desta forma, o resultado obtido não necessariamente reflete as preferências e intenções dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão institucional (Capoccia, 2015). Olhar para a Primeira República a partir desta abordagem significa, então, reconhecer que há eventos que levaram a resultados inesperados, em direção a práticas que introduziram elementos democráticos na ação política. Ou, ainda, que tais elementos já existiam no cotidiano institucional, mas eram interpretados de outra maneira pelos agentes da época (e pela literatura posterior a 1930), dando-lhes meramente rotulações antidemocráticas.

Eventos pequenos e contingentes, bem como microdecisões tomadas na esfera política, podem ajudar na compreensão das dinâmicas políticas. Conforme Capoccia e Kelemen (2007), transformações na sociedade decorrem de ações cotidianas tomadas pelos atores de determinados contextos. Então, é importante se atentar às estratégias, escolhas e decisões dos atores políticos, que muitas vezes não conseguem prever ou vislumbrar as consequências que suas decisões trarão. Nesse sentido, eventos e escolhas que ocorreram, no passado, deram origem a uma dependência de trajetória dentro da instituição que moldou suas consequências sociais. Na mesma direção, Rezende (2012, p. 114) trabalhou com a seguinte hipótese:

teorias mais robustas da mudança devem incluir causas (e variáveis) presentes em quatro dimensões: a agência, os elementos subjetivos e informais, as tensões dinâmicas, e os efeitos não-intencionais. Estes devem ser entendidos a partir de variáveis derivadas da interação de agentes e instituições no processo da “política da mudança institucional”. Tais concepções permitem compreender melhor como as instituições importam quando se trata da mudança.

Em abordagem semelhante, argumento que as transformações pelas quais as instituições políticas passaram durante a Primeira República não foram sempre intencionais, tampouco abruptas. É sob este olhar teórico-metodológico que se analisa os eventos do período, que vivenciou uma ampliação das instituições democráticas, mesmo em um contexto altamente desafiador e que impunha obstáculos à sua expansão, como o próprio sistema oligárquico. Ao analisarmos a trajetória institucional que o país atravessou a partir de 1889, é possível observar,

pela dinâmica dos conflitos e pelas soluções propostas a eles, que elementos democráticos ganharam corpo.

É válido mencionar que a chegada da Primeira República guarda permanências e rupturas com a ordem imperial anterior (1822-1889). O primeiro ator importante a se destacar nestas mudanças institucionais é o Exército, que adota uma postura contraditória: os militares apoiavam as liberdades individuais e o fim da escravidão, condenando a maneira como o Império tratava destes temas, mas protagonizaram um golpe militar que pôs fim à monarquia (Napolitano, 2016). Há, pois, uma oposição entre a defesa teórica de princípios democráticos e a *práxis* adotada, por meio de medidas autoritárias. Starling (2018) caracteriza esta contradição como característica de uma mudança proposta, mas dentro da ordem, inspirada no forte discurso positivista do movimento republicano, a partir da década de 1870.

Durante o Império, a existência do Poder Moderador e da escravidão eram vistos como dois empecilhos ao governo representativo⁸, dado o grau de intervenção na atuação do Legislativo, no caso do primeiro, e de exclusão de boa parte da população das tomadas de decisão, no segundo (Dolhnikoff, 2008). Com a chegada da República, tanto o Poder Moderador quanto a escravidão foram extintos.

No entanto, há permanências significativas nesta passagem, no tocante às práticas políticas e aos arranjos institucionais. Como aponta Dolhnikoff (2008), mesmo com a adoção de uma monarquia constitucional em 1822, ao invés de uma república, as elites políticas não abdicaram de um governo representativo. No Brasil imperial, o arranjo institucional da representação era de caráter peculiar, com características europeias e norte-americanas. Da França, veio a divisão entre cidadãos ativos (com direito a voto) e os passivos, com eleição em duas fases – votantes votavam nos eleitores que, por sua vez, votavam nos deputados. Da França e Inglaterra, vieram o voto censitário e o Legislativo bicameral. Por fim, dos Estados Unidos, veio a inspiração federativa, tornando os deputados representantes dos interesses provinciais (Dolhnikoff, 2008).

Após 15 de novembro de 1889, o ideário em torno da representação política se manteve, com forte inspiração destes três países. Caem as eleições indiretas, feitas em duas fases, mas permanecem o caráter censitário do voto e o Legislativo segmentado em duas casas. Amplia-se a organização federativa, na medida em que os estados (não mais províncias) passam a gozar de ampla autonomia e os deputados se tornam o principal elo representativo entre o local e o

⁸ Mais discussões sobre a ideia de representação e governo representativo, no século XIX, serão apresentadas no próximo capítulo. Para um aprofundamento nas relações entre o Poder Moderador e os demais Poderes, ver Lynch (2014) e Lessa (1988).

nacional. Por fim, a fraude e a violência, que já eram marcas das eleições imperiais e contribuíram para uma leitura preconceituosa e rasa da organização político-institucional do período (Limongi, 2014), ganham sobrevida no primeiro período republicano. Sobre as fraudes e a violência nas eleições, observa Wanderley Guilherme dos Santos:

com o sistema representativo, e com essa institucionalização [da participação política via eleição] na Inglaterra, nos Estados Unidos, vieram, como vieram no Brasil no século XIX, [...] a violência, a corrupção endêmica, a fraude, a compra de votos (Santos, 1998).

Desta forma, não sendo uma exclusividade brasileira, o processo eleitoral – um dos cerne das análises deste trabalho - ainda que com as interferências da fraude, foi um instrumento importante de estabilidade do regime. Ele era visto como parte da construção da legitimidade da vontade nacional, na formulação de políticas (Dolhnikoff, 2008; Limongi, 2014). Como afirma Lamounier (2005, p. 70), havia “interesse em eleger interlocutores válidos e não indivíduos desprovidos de liderança, ou meras criações ministeriais”. Cabe, portanto, fazer uma leitura da passagem do Império para a República, bem como do arranjo institucional herdado, sob a ótica da implantação da representação e das transformações em seu entendimento, em fins do século XIX e início do século XX.

Na perspectiva institucionalista histórica, a atenção conferida a momentos críticos do período pode nos mostrar “configurações temporais que causam realinhamento de crenças preferências e escolhas estratégicas dos agentes em relação aos arranjos institucionais existentes” (Rezende, 2012, p. 115). Nesse sentido, as primeiras décadas do regime republicano abrigaram mecanismos, como as competições eleitorais, que são contestações à estabilidade institucional e que proporcionaram transformações na política, sejam elas intencionais ou não, de grande ou pequena magnitude.

Pierson (2004) sugere que as fronteiras das abordagens tradicionais da vertente institucionalista para a análise da mudança devem ser expandidas considerando quatro vias: (1) a teoria dos momentos críticos, em que as explicações são fundamentalmente associadas à ação de choques externos; (2) teorias que supõem a maleabilidade das instituições, em que a mudança é explicada a partir da ação de coalizões perdedoras no processo político; (3) teorias que enfatizam os aspectos multidimensionais e efeitos de interação, em que a mudança institucional deve ser pensada como decorrência de variáveis associadas aos efeitos de interação (intencional e não intencional); (4) teorias que enfatizam a ação de empreendedores de

reformas, em que se considera que as mudanças são geradas a partir de agentes políticos capazes de empreender reformas diante dos usuais problemas de ação coletiva⁹.

Para os fins da tese, serão elencados momentos-chave da Primeira República em que se acreditam residir aspectos favoráveis à mudança, tendo em vista as vias elencadas acima. A partir disso, serão estudados os efeitos de interação entre os atores que contribuíram para este processo, considerando as reformas na legislação que foram feitas – os destaques, neste ponto, cabem a alterações nas leis eleitorais e na própria Constituição. Além dessas reformas, a própria competição político-partidária durante os pleitos revela elementos de mudança significativa para a conjuntura do regime político como um todo. Deste modo, seguindo os esclarecimentos de Capoccia e Ziblatt (2010), utilizar a análise historiográfica nas Ciências Sociais significa trazer elementos centrais da História – conceitos como sequência, tempo, conjunturas críticas, *path dependence*, mudanças, continuidades - enquanto aparatos para construção teórico-metodológica de análise do caso.

Metodologicamente, a definição das variáveis é desafiadora nesta corrente teórica, tendo em vista que os amplos processos históricos em análise possuem inúmeros fatores que os geraram, tornando complexa a sua operacionalização (Hall, 2000). Segundo Pierson (2000b), ao estudar a transformação sob a teoria institucional, há uma dificuldade em demonstrar como a estabilidade e a mudança se articulam. Falta maior atenção aos fatores endógenos às instituições e, portanto, é necessário mostrar como elas importam para a compreensão da mudança.

Derivando desta crítica, diversos estudos tem surgido, procurando dar conta do aspecto metodológico nas pesquisas qualitativas com poucos casos (*small-n*) (Silva e Cunha, 2014; Borges, 2015). Uma das abordagens qualitativas que emerge deste contexto é o *process-tracing* (ou mapeamento de processos) (George, 1979). Em linhas gerais, o mapeamento de processos é um método de pesquisa qualitativa que possibilita “a análise de evidências nos processos, sequências e conjunturas de eventos num caso para o propósito de desenvolver ou testar hipóteses sobre mecanismos causais que possam explicar o caso” (Bennett e Checkel, 2015, p. 7). O objetivo mais amplo é identificar a lógica causal do objeto em análise: centra-se em responder “como aconteceu” tal fenômeno. Nesse sentido, mais do que visualizar apenas as variáveis dependentes e independentes, o *process-tracing* busca os mecanismos que geram o fenômeno em questão. Dentro de um mesmo caso (*within-case*), que é o exemplo deste trabalho,

⁹ Esta divisão se valeu da análise proposta por Rezende (2012).

é possível estabelecer uma análise sequencial capaz de comparar eventos e compreender fenômenos históricos relativos a ele (Falleti e Mahoney, 2015).

Como observam Silva e Cunha (2015), estes mecanismos podem ocorrer tanto no nível micro (atores individuais e suas ações) quanto macro (estruturas institucionais); ou, ainda, ligando ambos. Por problematizar a articulação entre elites com o sistema político ao longo do tempo, esta pesquisa se atentará às relações entre os âmbitos micro e macro, tendo nas instituições políticas seu principal elo.

O mapeamento de processos exige, também, a correta periodização dos eventos, procurando reconstruir e descrever suas etapas. Se ontologicamente isso significa definir o espaço e o tempo dos fenômenos, a operacionalização requer certo nível de agregação das informações, dentro desses aspectos temporal e espacial. Por mais que estejamos trabalhando com lideranças políticas e suas ações individuais, situá-las dentro de processos históricos significa observar de que modo elas agem conjuntamente – ou qual é a “direção” que suas atitudes apontam, dentro da sequência dos eventos políticos. Assim, ao falarmos de “processos”, estaremos nos referindo essencialmente à trajetória e sequência de atos promovidos por grupos, e não por indivíduos.

É válido ressaltar que, ainda que não haja, necessariamente, uma relação clara de causa e efeito nas ações individuais e coletivas, a metodologia histórico-comparada somente é aplicada quando existe, pelo menos, uma temporalidade para o objeto de análise. Ou seja, para o estudo da dinâmica temporal nas instituições políticas, cabe ao pesquisador estabelecer a duração, o ritmo e o momento em que ocorrem os eventos em questão (Falleti e Mahoney, 2015). Afinal, esta temporalidade é fundamental para compreender seus desdobramentos.

Estas ações, coletivas ou individuais, que desencadeiam processos políticos geram resultados, que são o grande alvo de investigação do *process-tracing*. Neste projeto, os “resultados” são as continuidades de elites e práticas no sistema político, a despeito das rupturas institucionais observadas ao longo das décadas e das mudanças de regime. Como explicar tais resultados, então? Quais seriam os mecanismos que levaram a eles? Diante de perguntas como estas, Pedersen e Beach (2013) nos aponta um caminho para o desenho da pesquisa: combinar dialeticamente dedução e indução. Como sintetizam Silva e Cunha (2014, p. 111):

No caminho dedutivo, testam-se os mecanismos existentes apontados pela teoria para verificar se eles podem explicar os resultados particulares. No entanto, nem sempre a teoria provê esses mecanismos e, então, é necessário realizar o caminho indutivo, que se utiliza de evidências empíricas no intuito de se buscar uma explicação plausível quanto aos mecanismos causais que produziram o resultado. Esse movimento se repete sempre que necessário, até

o pesquisador se sentir satisfeito com as explicações produzidas para aqueles resultados específicos.

Tal movimento dialético permite colocar em permanente conversa as evidências encontradas com as hipóteses propostas. Afinal, muito dos pressupostos teóricos que o Institucionalismo Histórico traz não permite generalizações para mais de um caso – o que leva o pesquisador a constantemente refletir sobre os caminhos e as etapas que levaram, historicamente, ao formato em que se encontra seu objeto de análise. Como explica Tilly (1995), é problemático o vício de colocar eventos e processos políticos sob uma única e invariante forma, porque não há modelos universais de análise, em se tratando de grandes eventos históricos¹⁰. Cada caso se desenvolve com particularidades, tendo em vista que nem todos seguiram os mesmos caminhos e etapas.

Diante disso, entende-se que diversos eventos impactam nos interesses individuais e nas estruturas institucionais, levando-nos a sempre ter o contexto político como referência central. Segundo Tilly (1995), não se pode homogeneizar as unidades de análise sem contextualizá-las historicamente. Olhar a política como um processo estruturado no tempo e no espaço significa operar com modelos que destacam suas estruturas e os atores que nelas se inserem. Aqui, as instituições políticas são a peça-chave nesta engrenagem, o que nos leva a desdobrar as formas de apreendê-las.

O conceito de *state building* é importante nesse sentido, pois permite compreender a evolução das instituições ao longo do tempo, bem como de seus papéis para a formação e o desenvolvimento das estruturas políticas do Estado¹¹. Nos limites teórico-conceituais desta pesquisa, refere-se, por um lado, ao crescimento da diferenciação entre instituições governamentais baseadas em leis formais daquelas com raízes sociais na informalidade (Mann, 2022 [1986]) e, por outro, ao aumento da racionalização das instituições estatais (Weber, 2004). Ao falar sobre o processo de construção do Estado e de seu fortalecimento perante a sociedade, o entendimento aqui recai sobre suas instituições formais, burocráticas. Trata-se de analisar o que Weber (1993) aponta como a transformação de estruturas político-sociais muito dependentes de regras informais e do domínio de chefes notáveis locais, para instituições

¹⁰ No recorte deste projeto, os “grandes eventos históricos” são o próprio surgimento e queda da Primeira República: 1889, com o golpe de Estado que levou à proclamação e 1930, com a tomada do poder por Getúlio Vargas.

¹¹ Discussões sobre *state building* remontam ao período pós-Segunda Guerra Mundial (1945), onde os estudos acerca da descolonização afro-asiática ganharam força (*postcolonial studies*), indagando-se sobre a capacidade de as antigas colônias europeias formarem Estados independentes fortes, democráticos e governáveis. Os trabalhos de Moore (1966), Skocpol (1979), Collier e Collier (1991), Tilly (1996) e Thelen (2004) são algumas das referências centrais neste tema. Para uma revisão ampla do conceito, ver Waldner (1999) e Wesley (2008).

baseadas em regras formais que alicerçam o Estado burocrático. O conceito de *state building*, portanto, restringe-se à investigação sobre a formulação de leis e seus impactos na vida cotidiana da política representativa formal.

Linz (1993) explica que a formação do Estado de Direito (*rule of law*) encontra inúmeros desafios em seu caminho, especialmente em países onde a governança é frágil e a fragmentação social, grande. À parte do conceito de “construção da nação” (*nation building*), que olha a dimensão identitária e cultural do povo, o autor enfatiza que falar no desenvolvimento do Estado significa compreender como a formulação das leis, dos sistemas políticos e da burocracia administrativa se articulam para garantir o funcionamento das instituições. Se incluir a perspectiva de formação de um Estado democrático, o quadro desenhado é ainda mais complexo, haja vista a importância de se considerar a população e seus anseios, na trajetória.

Linz (1993) também observa que a legitimidade traz um papel crucial para o processo de *state building*. Afinal, sem legitimidade, as ações estatais podem colaborar para o estabelecimento de conflitos e instabilidades na governança. Parte da legitimação, para o autor, advém da criação de uma identidade nacional que se projete nas instituições estatais, fazendo com que estas também estabeleçam contato com os diversos grupos sociais que conformam o Estado.

No caso latino-americano, o desenvolvimento do Estado após a independência dos países foi seguido de violência, guerras civis e conflitos que derrubaram muitas estruturas coloniais e dificultaram a formação estatal, com uma fragmentação considerável dos territórios. Para o Brasil, a transição pós-1822 se deu de modo mais pacífico, comparativamente, com heranças coloniais que persistiram no país independente e se tornaram parte do cotidiano político-institucional. No entanto, alguns aspectos unem diversas experiências do subcontinente, sobretudo a brasileira: a dificuldade em se fazer cumprir as previsões constitucionais, a falta de lisura nas eleições, a influência do poder privado e dos militares na política (Diamond e Linz, 1989). Todos eles se atrelaram ao processo de formação do Estado de Direito no país.

Para Diamond e Linz (1989), a acomodação dos conflitos entre as elites brasileiras do século XIX e início do século XX, através da competição eleitoral, foi fundamental que o *state building* se desenvolvesse. Ainda que a institucionalização democrática não avançasse significativamente no período, dadas as restrições especialmente na dimensão eleitoral, o fato de os pleitos funcionarem como mecanismo de resolução de disputas é essencial para a formalização dos canais de representação política. É através destes aspectos que, a princípio

são vistos como meras formalidades assentadas na alcunha de “fraude eleitoral” e “voto de cabresto”, que se estabelece o aprendizado político e se abre espaço para adaptações e reformas que garantam a perpetuação das instituições. Afinal, uma demanda que atravessa todo o processo de *state building* é a consolidação de uma autoridade estatal que, em termos weberianos, exerça seu poder sob uma dominação burocrática, ou seja, de modo legítimo.

Cabe ponderar que a construção do Estado na América Latina, incluindo as particularidades do caso brasileiro, não acontece de modo linear e teleológico. Há revezes pelo caminho, como se demonstrará ao longo deste trabalho, bem como contradições que tornam a trajetória de formação das instituições representativas ainda mais complexa. O elemento democrático, então, fica por vezes em segundo plano, à mercê de ações com vieses autoritários e/ou excludentes. Diamond e Linz (1989, p. 27) explicam essas dualidades e suas consequências sobre a formulação da democracia:

No processo de construção do Estado na América Latina, tem havido uma forte tendência por parte de elites estatais fracas e inseguras em substituir controle por autoridade, e dominação por políticas eficazes. Uma tensão similar surge entre a necessidade do Estado de manter a ordem e a inclinação de fazê-lo por meios contundentes, violentos, repressivos e antidemocráticos. Não é irrelevante, para essas tensões, o constante puxar e empurrar entre as atrações da centralização para um Estado fraco e atormentado e a necessidade de alguma distribuição vertical de poder, para garantir a vitalidade e a capacidade de responsividade democrática (tradução minha)¹².

Nesse sentido, um argumento que permeia todo a pesquisa é o de que o caminho de formação do Estado de Direito, sobretudo o democrático, no Brasil, ocorre em meio a avanços e retrocessos. Assim como nos países vizinhos, as instituições brasileiras passam por períodos em que se encontram mais ou menos próximas a práticas democráticas. A Primeira República representou um desses períodos, porém teve suas contribuições negligenciadas pela literatura historiográfica que, muitas vezes, reduziu-a apenas um período de fraude eleitoral e violência política.

Segundo Levitsky e Way (2015), muitos trabalhos, na última década, tem se debruçado nos estudos a respeito das fontes e origens para a continuidade institucional, bem como para sua mudança – enfatizando o caminho que se percorre, especialmente a partir de elementos

¹² No texto original: In the process of state building in Latin America, there has been a strong tendency on the part of weak and insecure state elites to substitute control for authority, and domination for effective policy. A similar tension arises between the need for the state to maintain order, and the inclination to do so by blunt, violent, repressive, and undemocratic means. Not unrelated to these tensions is the constant tug and pull between the attractions of centralization for a weak bedeviled state and the need for some vertical distribution of power to ensure democratic vitality and responsiveness.

endógenos às próprias instituições. O regime democrático é um dos objetos de estudo recorrente nesta nova agenda de pesquisa, que defende a importância de se analisar, por dentro da própria dinâmica institucional, a ampliação da democracia (Capoccia e Ziblatt, 2015).

A dinâmica de construção democrática, durante a Primeira República no Brasil, se encaixaria em um processo de amplificação (*self-amplifying process*) e reforço de uma série de eventos fundamentais para seu desenvolvimento. Segundo Falletti e Mahoney (2015), falar em amplificação e reforço de características institucionais significa reconhecer que um evento gera desdobramentos, podendo fortalecer e/ou modelar (*increasing returns*, na linguagem da Economia) suas características. No próximo capítulo, discutiremos melhor o regime democrático e os seus aspectos no plano teórico e empírico, especialmente para o caso brasileiro. Boa parte do pressuposto que guia a narrativa do capítulo é o que já foi apresentado ao longo das páginas anteriores: a história se move por meio de crises ou episódios bem demarcados que trazem mudanças com amplas consequências, sejam elas intencionais ou não (Capoccia e Ziblatt, 2010). Ou seja, o caminho para a democratização não é homogêneo e unilateral, tampouco se forma apenas com grandes eventos históricos, como a literatura muitas vezes defendeu.

CAPÍTULO 2: As elites políticas e o regime democrático: considerações teóricas e históricas para análise da Primeira República no Brasil (1889-1932)

Como visto no capítulo anterior, as instituições são compreendidas como espaços de mútua influência e troca, em que há reciprocidade, contradição, avanços e retrocessos na construção dos eventos. Elas não percorrem, portanto, caminhos lineares, sequenciais e meramente cumulativos, ao longo de suas trajetórias históricas. Nesse viés, segundo Orren e Skowronek (2004), um aspecto que ultrapassa divergências entre as linhas teóricas do institucionalismo histórico é o fato de que problemas de coordenação são endêmicos às instituições governamentais.

No que tange à democracia e as suas instituições, não seria diferente: há contradição e conflito na condução de seu jogo, nos mais diversos contextos, devido à multiplicidade de interesses dos atores políticos. Para o caso brasileiro da Primeira República, trazer elementos de caráter democrático para o cenário significa entrar pela “porta dos fundos”, com personagens muito disfarçados, dentro do teatro das oligarquias - em analogia ao título da obra de Viscardi (2012), sobre as disputas eleitorais entre as elites políticas do período. Ou seja, é em meio a um processo constante de desafio à ordem¹³ oligárquica vigente que se estabelecem características que contribuirão para o desenvolvimento do regime democrático, nas décadas seguintes.

Algumas definições e pressupostos são essenciais serem discutidos. As seções 2.1 e 2.2 abordarão os conceitos de regime político, democracia, elites, representação e coronelismo. A discussão teórica destes conceitos esclarece o papel das oligarquias da Primeira República e sua influência sobre o regime político estabelecido pós-1889, de forte viés antidemocrático e elitista. As definições conceituais são importantes para apontar o tipo de regime político sobre o qual se está falando e os limites existentes ao seu exercício democrático, uma vez que a lógica coronelista cerceava a ampliação da cidadania e limitava a representação política às elites.

A seção 2.3 aborda os aspectos gerais das eleições que ocorreram entre 1889 e 1930, a fim de oferecer um panorama sobre como se escolhiam os representantes, nos marcos de como estavam regulamentadas a representação e a democracia, à época. O período selecionado vai do golpe de estado liderado por Marechal Deodoro da Fonseca, que derrubou o Império em 15 de novembro de 1889, até a ascensão da Revolução de 1930, que em outubro deste ano levou ao poder Getúlio Vargas. Ainda que a primeira eleição direta tenha ocorrido apenas em 1894, a

¹³ Na perspectiva do Institucionalismo Histórico e aqui adotada, o conceito de “ordem” se refere a um conjunto de práticas, ideias e regras que se mantêm unidas, enquanto outros elementos da instituição continuam a se transformar (Orren e Skowronek, 2004).

montagem do arcabouço institucional ocorre a partir de 1889, sendo fundamental incluir este ano na análise.

As conclusões gerais do capítulo, a partir da organização aqui proposta, indicam que o Brasil, entre 1889 e 1930, caracterizava-se como uma oligarquia competitiva. Afinal, a maioria da população não gozava de direitos políticos, sendo governada – e “representada” – por uma pequena elite. É a partir desta competição interoligárquica que se forma a dinâmica política da Primeira República.

2.1 – Regime político e democracia – definições e aproximações conceituais

Inicialmente, é importante colocar a definição trabalhada para “regime político”. Trata-se do conjunto das instituições que atuam na regulação da disputa pelo poder e o seu exercício, “bem como a prática dos valores que animam tais instituições” (Bobbio, Mateucci e Pasquino, 1986, p. 1081). Essas instituições possuem duas dimensões. Por um lado, selecionam e organizam a classe dirigente, assim como atribuem papéis às pessoas que entram na luta política. Por outro, elas são responsáveis pelas normas e procedimentos que asseguram a luta pelo poder, a sua perpetuação e a sua dinâmica. A maneira como são utilizadas na luta política condiciona o formato da vontade política. Nesse sentido, pode-se afirmar que a escolha de um regime está associada à escolha de determinados valores. A orientação política de um governo e seus princípios deve, portanto, ser compatível com a estrutura do regime. A prática política de cada governo pode ser alterada, porém os princípios gerais da estrutura do regime se mantêm, garantindo assim a continuação do mesmo.

A definição do conceito, trazida por Bobbio, Mateucci e Pasquino (1986), permite abordar a luta política dentro do viés institucional e procedimental aqui proposto. Ao tratar das competições eleitorais e da representação política¹⁴ pelas elites, não se ignora a existência de outras esferas de conflitos sociais e embates entre a população e os governos, sobretudo naquele período histórico. Como observa Napolitano (2016), é importante pensar na contradição entre a ampliação dos direitos civis e políticos e a luta social, que vai ganhando destaque ao longo da Primeira República, em paralelo à convivência com uma estrutura social e econômica herdada

¹⁴ O conceito de representação em Estados modernos segue a perspectiva de Urbinati (2006), que estabelece como características essenciais deste modelo: i) a separação entre Estado e sociedade civil, com relações que deixam de ser simbióticas entre delegados e suas comunidades, para formas simbólicas de representação política; ii) o destaque para o papel das ideias na política, trazendo idealizações e teorias em torno dos significados do processo de representação. A seção 2.3 irá aprofundar a discussão do conceito.

dos períodos colonial e imperial - onde se sentem as heranças da escravidão e do mandonismo, com forte desigualdade social e exclusão da população dos processos decisórios.

Um segundo conceito fundamental a ser discutido é o de democracia. Trata-se de uma temática bastante ampla que remonta a discussões sobre o caráter procedimental/restritivo do regime (Schumpeter, 1984), em contraposição a uma concepção ampliada¹⁵ (Dahl, 1997). Neste momento, trataremos da definição a partir de uma perspectiva procedimental, atentando-se aos mecanismos legais que regulam a competição eleitoral e o acesso a cargos representativos nas instâncias governamentais. O'Donnell (2011) sintetiza este argumento ao tratar as eleições como um mecanismo para alcançar os mais altos cargos públicos e como eventos que não são isolados, mas que se perpetuam ao longo do tempo, tornando-se rotina.

O autor procura identificar as condições para que exista a possibilidade de eleições limpas no regime democrático. São elas: eleições razoavelmente competitivas, igualitárias, decisivas, livres e inclusivas, nas quais atuem pelo menos dois partidos cujas posições e propostas possam, de fato, ser conhecidas por todos os eleitores. O direito de votar e ser votado deve ser universal e os votos devem ser computados de maneira igualitária, sem fraudes. As eleições precisam ser, também, institucionalizadas, no sentido de que todos os atores presumam que elas continuarão a existir no futuro e que são o único jogo existente para ocupar os cargos mais altos do governo. Por fim, as eleições devem ser decisivas, no sentido de: 1) os vencedores poderem assumir os cargos governamentais; 2) os políticos, baseados em sua autoridade, poderem tomar decisões autorizadas pelo quadro legal da democracia; 3) os ocupantes dos cargos concluírem seus mandatos no prazo e nas condições que o quadro legal estabelece.

Dialogando com Adam Przeworski, O'Donnell (2011) acrescenta que, pelo de fato de as eleições serem livres, competitivas e igualitárias, há a possibilidade de os governos perderem as eleições e, se isso ocorrer, eles devem aceitar o resultado. De maneira resumida, pode-se afirmar que O'Donnell entende por eleições razoavelmente limpas aquelas que cumprem a condição de serem “competitivas, livres, igualitárias, decisivas, inclusivas e institucionalizadas” (2011, p. 29).

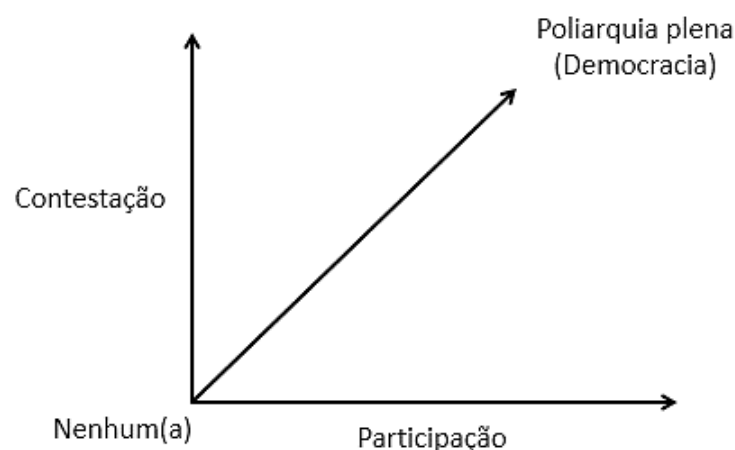
A Primeira República no Brasil não apresenta este rol de características. Suas eleições são bastante restritivas e apresentam casos de fraude de forma constante, como já apontado tradicionalmente pela literatura (Carone, 1969; Love, 1982; Faoro, 1987; Lessa, 1988;

¹⁵ Em síntese, o debate gira em torno da concepção de democracia apenas como eleições (votar e ser votado), em oposição a uma ideia onde o regime se baseia não apenas neste momento de participação, mas em outras esferas – exercício das liberdades individuais e coletivas, participação em outros espaços, tolerância e canalização do dissenso via instituições democráticas, etc.

Perissinotto, 1996; Carvalho, 2003; Napolitano, 2016; Bignotto, 2020). Sobretudo devido à estrutura oligárquica e agrária da sociedade, a literatura considera que houve um “retardamento das demandas democráticas” (Trindade, 1985, p. 60). A estabilidade do regime, enfim, havia sido conquistada “à custa dos ideais republicanos de democracia representativa, de participação popular e de divisão de poderes” (Carvalho, 2011, p. 157).

Porém, não cabe restringir o desenho da dinâmica política do período a um binômio “ausência-presença” de democracia. Há uma gama de possibilidades intermediárias para se pensar uma maior ou menor aproximação aos pontos que O’Donnell (2011) elencou, acima, como essenciais ao regime democrático. Collier e Collier (1991) observam a importância de não se pensar a trajetória das mudanças institucionais nos regimes políticos linearmente, considerando que instituições políticas e sociais moldam e são moldadas ao longo do tempo pelas condições históricas e pelas estruturas de poder existentes. Nesse sentido, nos mais variados contextos espaciais e temporais, duas métricas importantes para se avaliar a questão democrática e que se tornaram clássicas são: participação e competição eleitoral (ou contestação). Presentes na obra seminal de Robert Dahl, *Poliarquia* (1972 [1997]), estes dois elementos podem ser projetados em um eixo cartesiano, conforme a Figura 1. Quanto maior o nível de contestação e participação, mais democrática é uma sociedade e maior é sua tendência a se tornar poliárquica.

Figura 1 – Métricas para avaliação da democracia, segundo Dahl (1997)

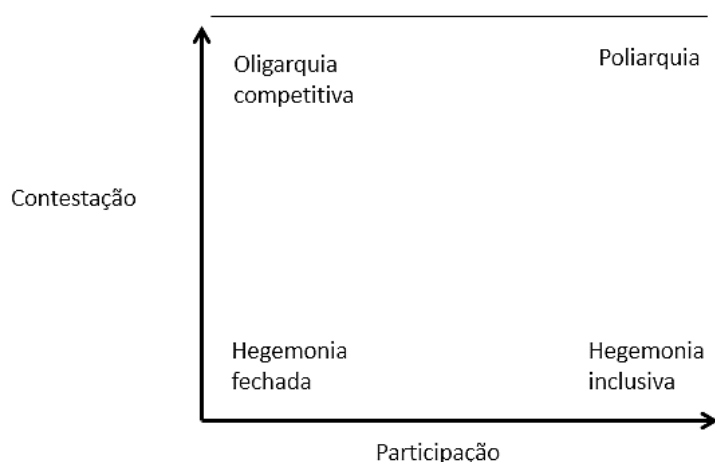


Fonte: Dahl (1997, p. 52).

No entanto, não basta apenas projetar um ponto no gráfico para se determinar o andamento da democracia em um país e compará-lo perante os demais. É importante ponderar

de acordo com suas especificidades e considerando os avanços e recuos nas relações institucionais e na mediação dos conflitos, conforme posto no capítulo 1. Assim, a Figura 2 traz exemplos de formações combinadas dos regimes políticos, cujo ápice seria a poliarquia – uma sociedade altamente participativa e com graus elevados de competição, em todas as esferas e não apenas na eleitoral (Dahl, 1997).

Figura 2 – Exemplos de formações combinadas dos regimes, a partir das métricas propostas por Dahl (1997)



Fonte: Dahl (1997).

Contudo, existem modelos intermediários. Sociedades com regime hegemônico seriam aquelas com baixo grau de contestação ao governo vigente, existindo mecanismos de censura e inibição da entrada de adversários na arena político-eleitoral. Tal hegemonia pode ser mais incisiva ou inclusiva – neste último caso, a participação é regulada e mediada por aparelhos do Estado e pelo jogo político das elites. Conceitualmente, as elites são aqui entendidas como aqueles grupos minoritários que ocupam cargos governamentais e/ou manifestam seu poder político através deles e que, em grande medida, são também vinculadas ao poder econômico. Como observam os estudos seminais de Mills (1981[1956]) e Mann (2022), a associação e interação entre as diferentes formas de poder contribuem para um reforço da influência que as elites possuem sobre a política.

Na materialidade do sistema representativo que se manifestou ao longo da história e, em especial, no recorte temporal proposto neste trabalho, uma de suas versões foi operada pelo poder oligárquico. Segundo Santos (2013, p. 25), “a especificidade da política representativa oligárquica consiste nas qualificações impostas aos membros da sociedade para que usufruam os direitos subscritos”. Em outras palavras, há uma restrição em torno de quem será considerado

membro titular do sistema, dotado das exigências necessárias a serem cumpridas para que sejam válidos os direitos. Fala-se, por exemplo, em quem tem direito a votar e ser votado, capacidade decisória e de participação nas instituições representativas. Assim, considerando as métricas de Dahl nas Figuras 1 e 2 acima, a oligarquia competitiva é a que melhor traduz a competição político-eleitoral do período 1889-1932, na medida em que este modelo se caracteriza por elevada competição, ainda que poucos atores estejam incluídos e aptos a fazer parte das disputas¹⁶.

Desta forma, a amplitude do sistema oligárquico - a quantidade de pessoas que ele, de fato, representa e inclui - é bem menor do que o tamanho da sociedade em si. Em sistemas assim, em geral as decisões são tomadas de forma unânime, com vistas à produção de bens coletivos – assim como nas democracias. A diferença se refere ao grau de exclusão da população e às restrições sobre os “autorizados” a tomarem tais decisões. Como aponta Ziblatt (2009), embora as democracias se baseiem em igualdade político-jurídica, seus potenciais transformadores se comprometem, quando tais valores são introduzidos em cenários de alta desigualdade socioeconômica e com hierarquias sociais muito bem marcadas, de difícil mobilidade social. É o que ocorre neste modelo oligárquico descrito por Santos (2013).

Portanto, o Brasil entre 1889 e 1930 se caracterizaria como uma oligarquia competitiva, visto que a maior parte da população não gozava de direitos políticos, ao passo que uma pequena elite se fazia representar nas esferas governamentais. É a partir desta competição interoligárquica, mediada pelos partidos políticos, que se avaliará a dinâmica política da Primeira República. Afinal, como observam Capoccia e Ziblatt (2010), a competição política entre as elites é uma força motriz para a construção da democracia, pois as disputas que travam vão contribuindo para o alargamento do eleitorado e o aprimoramento das instituições representativas, conferindo-lhes mais transparência e fundamento.

Logo, a responsabilidade das elites na condução dos processos políticos se torna um ponto fundamental para determinar o “sucesso” ou “fracasso” das democracias e, consequentemente, o modo como se desenha a democratização. Na perspectiva aqui trabalhada, parte-se do pressuposto de que, mais do que a dimensão econômica e o grau de modernização

¹⁶ Algumas observações acerca da representação, dentro dos marcos de um regime oligárquico, segundo Wanderley Guilherme dos Santos: “É indispensável registrar, para efeito de esclarecimento de um pré-juízo, que a representação em regime oligárquico é completa, embora restrita: os interesses legalmente reconhecidos estão não só incluídos nela, como a estabilidade do regime se sustenta, como é próprio da inclusão institucionalizada, pelo acordo unânime sobre quais deverão ser os excluídos. Sistemas oligárquicos estáveis atendem à fundamental exigência de todos os teóricos (...) para que uma comunidade política seja reconhecida como uma entidade de limites claros: consentimento unânime sobre requisitos de pertencimento (e, pois, do complementar não pertencimento)” (Santos, 2013, pp. 26-27).

e industrialização de um país, são os agentes políticos que conduzem a democratização. Como sintetiza Ziblatt (2017, p. 17): “o regime político de um país não é simplesmente um reflexo de sua economia”.

Ao considerarmos as elites como uma peça-chave para ditar os rumos do regime, Ziblatt aponta um elemento que garante esta atuação. Em contraposição aos impulsos democráticos, é bastante comum a presença de instituições (regras, procedimentos) contra majoritárias, que não abrem totalmente o Estado para a plena participação popular, como é o caso da república inaugurada em 1889, no Brasil. É graças à existência destes recursos que as elites concordam em aderir à democracia. Os casos de outros países são recheados de exemplos nessa direção, neste mesmo contexto de fins do século XIX e início do século XX¹⁷. Mas cabe ressaltar que nem sempre este esforço contra majoritário resultou em assegurar a democracia – por vezes, tais procedimentos apenas tornaram o regime democrático menos possível de ser construído, aproximando os governos de ideologias autoritárias.

Cabe ponderar, ainda, outras observações importantes da literatura, acerca do processo de democratização. Ao analisar o desenvolvimento das sociedades e dos regimes políticos que adotam, Dahl (1997) aponta que diferentes elementos da democracia – tais como liberdades civis, sufrágio universal e responsividade – nem sempre coexistem. Ou seja, é possível que o processo de expansão da democracia se dê com a ausência de certos elementos, que irão se constituir ao longo das contradições e dos embates no interior das instituições políticas.

Também avaliando as transformações da democracia, Tilly (1995; 2004) argumenta que a violência é um elemento fundamental para a mudança democrática, devido às transformações estruturais profundas que ela gera na sociedade. Para o autor, mudanças institucionais importantes são aquelas que revelam um aumento da amplitude (e igualdade) na participação, reduzem a arbitrariedade do poder e aumentam a proteção aos pleitos e a outras formas de consulta à população. Por vezes, a disrupção na sociedade que levará a estas mudanças vem justamente da violência, em meio às interações sociais. Desta forma, as chamadas “eleições a bico de pena¹⁸”, sempre analisadas sob o prisma da perseguição violenta e da inibição aos adversários, podem nos revelar outros aspectos da competição política, para além do estereótipo da fraude: a importância dos partidos políticos na organização dos pleitos e o papel que a própria fraude exerceu, enquanto um mecanismo de disputa, em voga na época.

¹⁷ Ziblatt (2017, p. 19) cita os casos de Espanha, Alemanha, Inglaterra, Suécia, Chile e Taiwan.

¹⁸ Sucintamente, o “bico de pena” era uma forma de eleição existente durante a Primeira República, onde o voto do cidadão não era secreto e havia controle dos líderes políticos locais sobre o eleitorado.

Sem mencionar violência diretamente, mas abordando a questão das fraudes e da corrupção eleitoral, Ziblatt (2006) afirma que as transições dos regimes europeus para a democracia foram caóticas e ambíguas. Há corrupção nos processos eleitorais e decisórios, lideranças antidemocráticas, clientelismo e tendências autoritárias convivendo com o processo de formação da democracia. Cenários bastante parecidos com aqueles da América Latina dos séculos XIX e XX, portanto. Para o caso latino-americano, Posada-Carbó (1996) observa que, erguendo-se contra a corrupção eleitoral, a oposição foi fundamental para a estruturação da competição política, uma vez que se organizou para combater e denunciar as fraudes. Em vista disso, nota-se novamente como outro olhar analítico para a competição na república oligárquica pode revelar novos elementos da política de então. Houve uma coexistência, ainda que contraditória, entre um discurso político modernizante e uma prática eleitoral de matriz tradicional e excludente.

Em linhas gerais, boa parte da literatura resumiu a discussão do desenvolvimento de regimes políticos a partir de dois eixos gerais, desde o século XIX: um democrático e outro autoritário. A Primeira República foi tratada, pejorativamente, como uma mistura incipiente de ambos, dentro do que comumente ficou conhecido como “República Oligárquica” ou “República Velha”. No entanto, os caminhos para a democratização, bem como as inúmeras intersecções a que este processo está sujeito, não são óbvios e nem estão dados de maneira linear – o que reforça a necessidade de lançarmos mão de análises mais abrangentes e críticas no tempo e no espaço, em se tratando do estudo das instituições sob viés histórico.

Huntington (1994), por exemplo, chama a atenção para o fato de que os processos de democratização estão sujeitos a revezes e retornos a características mais autoritárias – no ditado popular, “dois passos para frente e um para trás”. O caso brasileiro é um exemplo da existência de inúmeras contradições entre democracia e autoritarismo, dadas as diversas mudanças pelas quais o país enfrentou em sua história republicana. Portanto, entendida enquanto um processo não-linear que leva ao sufrágio universal, ao direito à contestação e à competição eleitoral limpa, periódica e justa via partidos políticos, a democratização no Brasil é um processo anterior a 1945, ou ao Código Eleitoral de 1932 – anos em que geralmente se atribuem o “nascimento” do regime.

Os procedimentos eleitorais são peça fundamental para as modernas democracias representativas, ainda que limitados, como já enfatizado pela literatura (Manin, 1997; Urbinati, 2006; Manin, Przeworski e Stokes, 2006). Suas limitações decorrem do difícil papel de controle e influência, pelos eleitores, daquilo que seus representantes eleitos irão fazer nos mandatos. Falar em “representação democrática”, então, não significa apenas analisar eleições. Trata-se

de investigar o processo de democratização dos Estados e como cada um deles, ao longo do tempo, foi lidando com a inclusão de setores da população no jogo eleitoral e em outras formas de participação política (Pitkin, 2006).

O argumento central deste trabalho é justamente que, se reinterpretarmos o período sob a luz de suas especificidades, veremos que a democracia se tornou elementar nas decisões políticas que foram sendo tomadas¹⁹. Ou seja, é considerar o contexto específico da política institucional e representativa brasileira em fins do século XIX e início do século XX que, em sintonia com o que ocorria na Europa e em outros países da América, o tripé violência, manipulação e fraude eram marcas das eleições e da dinâmica partidária (Posada-Carbó, 1996, 2000; Santos, 1998; Przeworski, 2010). Nas palavras de Limongi (2014, p. 23): “a incerteza quanto ao resultado é a condição para a ocorrência da disputa violenta”, tal como se relatava muito naquele período. Logo, trata-se de evitar o que Ricci e Zulini (2015) nomearam de “falácia democrática”, ou seja, o problema de se analisar o contexto da Primeira República à luz do modelo democrático contemporâneo, incorrendo em anacronismos. Nas palavras dos autores:

pensa-se os escrutínios da época com o modelo democrático em mente, valorizado em suas principais componentes: voto livre, espontâneo e garantia da verdade da expressão das urnas. À luz deste referencial, é claro que as eleições republicanas perdem significado. Para entendê-las devidamente se faz preciso, ao contrário, nos furtarmos ao anacronismo de análises desta monta e levarmos em conta o contexto do período em exame *per si*. Nessa empreita, temos de compreender o papel da fraude eleitoral e as razões que faziam do falseamento do voto uma prática perpetuada pelas elites da época. Dito de outro modo: o que nosso olhar democrático taxa de fraude, reflete, na verdade, a disputa pelo poder e, em particular, a incapacidade das forças políticas em controlar o pleito eleitoral marcado por um embate acirrado entre os candidatos já naquela época (Ricci e Zulini, 2015, p. 56).

Nesse sentido, analisar a democracia no primeiro ciclo republicano do país significa assumir as contradições do período, reconhecer suas desigualdades e assimetrias nas disputas eleitorais e, principalmente, não cair em anacronismos. Obviamente, não se ignoram as repressões e perseguições às oposições, ou as restrições à participação política das camadas menos privilegiadas, no jogo político. Tampouco se deixa de considerar as relações de dependência entre trabalhadores, sobretudo do campo, e as elites econômicas e políticas. Afinal, como bem sintetiza Faoro (1987, p. 588), acerca do sistema político de 1889 a 1930, “entre o

¹⁹ A aproximação empírica do regime na Primeira República com as definições teóricas da democracia será feita com maior rigor nos desdobramentos deste trabalho e, mais especificamente, no capítulo 4. Por hora, cabe indicar a direção teórico-metodológica que se pretende seguir.

superior e o inferior [...] impera a assimetria, numa disfunção que, emancipado economicamente o eleitor, comprometerá o sistema”.

Entretanto, não é aplicando um modelo de regime democrático contemporâneo que se avaliará o lugar das instituições da época na trajetória da democracia brasileira. Ainda que seja possível lançar mão de ferramentas analíticas da Ciência Política contemporânea, é necessário compreender o papel dos atores políticos naquele contexto específico, bem como o encaminhamento que foi se dando às práticas políticas, em tempos de eleições e reformas. No século XIX, houve a ampliação do arranjo federativo, na organização e dinâmica do Estado brasileiro. A participação das elites, nesse sentido, dava-se via representação na Câmara dos Deputados, tornando-a um espaço de negociação de conflitos intraelites e de formulação de políticas, até a Proclamação da República. Após este marco, o Poder Executivo também se tornou palco desta desigual, porém organizada, disputa eleitoral-partidária. Ou seja, o governo representativo no Brasil do século XIX não era falseado, como argumenta a literatura mais tradicional (Faoro, 1987; Lessa, 1988; Leal, 2012). Ele acontecia justamente nesta assimetria de poderes, em meio à restrição da participação política e do afastamento da oposição que questionasse o *status quo* e a dominância das elites.

Nesse viés, entende-se o período oligárquico enquanto o contexto histórico, social e político em que se desenvolveram as primeiras experiências de representação institucional da República brasileira. Em um país ainda majoritariamente rural e analfabeto, havia um arranjo desigual na distribuição do poder e na capacidade de organização da sociedade, para a disputa pelos cargos eletivos. A competição eleitoral ocorria entre atores pertencentes às camadas sociais mais elevadas, deixando às margens da esfera representativa a maior parte da população. Ao se falar em oligarquias, portanto, estamos nos referindo às elites que visavam à ocupação do espaço político, disputando eleições e candidaturas, via partidos políticos, nos três níveis da federação. É a partir de suas ações que serão analisados o desenvolvimento das instituições políticas e o modo como a democracia se lapidou, a partir de 1889. Em meio às complexas e contraditórias relações que elas estabelecem com a democracia representativa, cabe discutir o que se entende por “elites políticas”, em geral, e suas ligações com o fenômeno do coronelismo, tão típico da história política e social do Brasil desde antes da República.

2.2 – Elites políticas, representação e coronelismo – definições conceituais

As discussões em torno das elites e seus papéis sociais ganharam destaque a partir de finais do século XIX, dentro da Sociologia Política. Vilfredo Pareto (1848-1923) e Gaetano

Mosca (1858-1941), dois autores italianos, trouxeram grandes contribuições nos estudos sobre as influências das elites nos campos social e político.

Pareto (1984), ao analisar a distribuição de poder pela sociedade, traz a distinção entre “elites governantes” e “elites não governantes”. Enquanto as primeiras se situam em espaços de decisões políticas, detendo o próprio poder político e tomando as decisões que valerão por toda a sociedade, as segundas ocupam outras esferas sociais, como a economia e a cultura²⁰. As elites governantes, cabe pontuar, não necessariamente se estabelecem por mérito ou capacidade técnica, mas sim por conta de suas habilidades em impor, como grupo, suas vontades sobre os demais indivíduos na sociedade. Nesse sentido, ainda que haja uma mudança na composição destes grupos, o controle e o poder decisório gerais permaneciam nas mãos de uma elite dominante – fenômeno que o autor descreve como “circulação de elites”.

Assim como Pareto, Mosca defendia a existência (e permanência) de uma elite dominante nos governos. Ambos, também, enfatizavam a existência de efeitos importantes, do comportamento das elites e suas variações no tempo e no espaço, sobre os regimes políticos. Contudo, o enfoque de Mosca se dirigiu para as origens e a manutenção do poder político. O autor cunha uma linha de pensamento bastante disseminada não apenas na teoria das elites, mas também no senso comum: toda sociedade, seja mais contemporânea ou antiga, possui um grupo minoritário que detém o poder, em detrimento de uma maioria, alheia a ele. Tal dominação independe do regime político adotado pela sociedade, visto que tal desigualdade se trata de algo constitutivo do corpo social. O que distinguiria, portanto, as elites dirigentes dos demais grupos é o fato de se organizarem para a disputa pelo poder e, assim, perpetuando-o.

Mosca também enfatizava a importância das organizações na formação e manutenção do poder político. Ele argumentava que as elites se organizavam em partidos políticos, burocracias governamentais e outras instituições para garantir sua dominação sobre a sociedade. Essas organizações serviam como instrumentos para a competição entre elites pelo controle do poder político. Em suma, tanto Pareto quanto Mosca contribuíram para a teoria das elites ao destacar a presença de uma elite governante em todas as sociedades complexas e ao analisar as dinâmicas de poder que sustentam essa elite.

Contemporâneo e interlocutor de Pareto e Mosca, Robert Michels (1876-1936) procura investigar a viabilidade da democracia e, especificamente, se ela é possível no interior dos partidos (Michels, 1982). O autor argumenta no sentido da impossibilidade do regime

²⁰ Na obra “Tratado de Economia Política” (1906), Pareto foca em elites econômicas e a maneira como os recursos são distribuídos pela sociedade, afetando a dinâmica de acesso ao poder. No entanto, por não se tratar do escopo analítico deste trabalho, não se aprofundará nas considerações sobre elites econômicas.

democrático em organizações e sociedades complexas, enfatizando inclusive a democracia enquanto “um ideal que nós não podemos ver traduzido em realidade” (1982, p. 240). Michels defende a existência permanente da divisão entre governantes e governados: em toda e qualquer sociedade, há sempre um grupo dominante minoritário que governa a maioria. Essa “lei inevitável” se aplica também às democracias contemporâneas, dados o tamanho e a complexidade das sociedades de massas, e a incapacidade das mesmas de se autogovernarem. As oligarquias são, portanto, indispensáveis: o grupo minoritário e especializado, dotado de conhecimentos técnico-administrativos, conduzirá as massas incapacitadas. Assim, ocorre um forte processo de burocratização e encastelamento das elites dirigentes, o que os leva a se preocuparem cada vez mais com a manutenção de suas posições e da organização, em detrimento dos objetivos políticos iniciais.

Essa mesma linha de raciocínio é reportada por Michels para o interior dos partidos políticos. O processo de oligarquização se iniciaria com uma organização assentada na democracia direta, mas que, devido ao crescimento do partido e da sociedade em geral, viu a necessidade de especializar e dividir as funções intrapartidárias. Essas formas de delegação e representação, por sua vez, dariam origem a uma minoria de militantes dirigentes, que buscariam permanecer em seus cargos e não realizar renovações nas direções partidárias. Em consequência, o poder de decisão das bases, nos moldes de uma democracia direta, deixaria de ser exercido em detrimento da centralização promovida pelos militantes dirigentes. Dada essa inevitabilidade, Michels formula sua “Lei de Ferro” para os partidos: “quem diz organização, diz oligarquia” (1982, p. 238). Para o autor, portanto, a democracia contemporânea inevitavelmente leva à oligarquização; tendência esta que reverbera também nos partidos políticos.

Posteriormente aos três autores supracitados, trabalhos também clássicos da Sociologia Política, com o de Mills (1986) e Mann (2022) se tornaram basilares para a compreensão das dinâmicas de poder nas sociedades modernas. Enquanto Mills se concentra na análise da concentração de poder nos Estados Unidos, Mann amplia o escopo para uma análise global e histórica das várias formas de poder social. Em ambos as teses, no entanto, há um ponto de convergência: a defesa do olhar analítico multifacetado, para o entendimento da atuação das elites na política. Empresas, instituições governamentais, instâncias militares e midiáticas, por exemplo, são locais onde se encontram atores capazes de liderar e moldar os interesses coletivos, de acordo com suas demandas. Ou seja, diferentes formas de poder interagem e evoluem ao longo do tempo, e em contextos sociais e políticos distintos.

Mann e Mills, então, demonstram como são nessas intersecções que a concentração de poder político acontece, conformando as elites representantes em cargos políticos. Em especial, Mills (1981) questiona a eficácia da democracia pluralista diante de tal concentração de poder, na medida em que aqueles com poder econômico, por exemplo, conseguem modular o jogo da política a seu favor. Assim, a definição de “elite” de Mills contribui para o entendimento das características dos grupos que ocupam o poder na esfera governamental e impactam na condução do regime político, foco deste trabalho.

Elites, portanto, se constituem a partir de duas definições: i) uma “posicional”, onde são definidas em função das posições de mando que seus membros ocupam; ii) outra “institucional”, na medida em que essas posições de comando o são porque se encontram nas instituições mais importantes da estrutura social. Transportando ambas as definições para a realidade brasileira da Primeira República, e considerando a perspectiva localista da política observada por Leal (2012), pode-se dizer que as elites do período são aquelas que: i) estão na esfera governamental de atuação, com representação política de seus interesses; ii) ocupam cargos eletivos nos três níveis da federação, com especial destaque para o nível estadual. Os pleitos, portanto, são um momento de aclamação das elites para o processo representativo, dentro daquilo que se entendia por eleições em fins do século XIX e início do século XX.

Acrescentando os dois eixos acima propostos por Mills (1981), que definem as características das elites, à perspectiva centralizadora do poder nos partidos políticos, defendida por Michels (1982), é possível apontar a dinâmica oligárquica da Primeira República como parte de um sistema representativo bastante excludente e antidemocrático, mas que se faz acontecer por uma via essencial para as democracias modernas, que é a partidária. Ainda que as elites restrinjam a competição política ao seu círculo social e econômico, na virada do século XIX para o século XX, o fato de ela ocorrer no interior dos partidos – como será evidenciado neste trabalho – abre uma perspectiva analítica importante para se pensar práticas de disputa eleitoral típicas das formas de representação da época. Afinal, como pontua Mills (1981), a existência ou não de uma certa elite do poder, a sua natureza e as dimensões do seu poder são elementos histórica e politicamente condicionados: “para cada época e cada estrutura social, devemos procurar uma resposta à questão do poder da elite” (1981, p. 34). Isso conduz, então, a um dos maiores desafios das democracias contemporâneas, que é relacionar este poder político perpetuado pelas elites a uma demanda, cada vez maior, por ampliação da participação popular e dos mecanismos institucionais de regulação do processo político-partidário.

Adam Przeworski, em seu livro “Democracia e Mercado”, afirma que “se algumas forças políticas importantes não têm chances de vencer [uma eleição], estas que esperam sofrer

contínuas privações sob instituições democráticas irão se virar contra elas²¹” (Prezworski, 1991, p. 32, tradução minha). A curta frase acena para uma questão bastante complexa, dependente de múltiplas variáveis e que possui raízes históricas: o preço que sociedades democráticas pagam por incluir ou não incluir determinados grupos políticos nos processos decisórios. Mais especificamente, a citação de Prezworski se refere ao papel que as elites (políticas, sobretudo) desempenham no jogo democrático.

Em um primeiro olhar, soa contraditório falar em elites enquanto mantenedoras da estabilidade da democracia. Afinal, a visão que se tem, em geral, é a de que os setores no topo da hierarquia social querem manter seus privilégios e benesses – indo, portanto, em uma direção quase sempre favorável à manutenção do *status quo* ou a mudanças que perpetuem suas diferenças em relação aos demais. Seriam, portanto, contrários à ampliação democrática e, consequentemente, conservadoras. E não é equivocado se pensar desta maneira. No entanto, esta linha de raciocínio esconde uma chave analítica que apenas é possível obter quando se olha para as instituições representativas com dois distanciamentos: o científico, naturalmente, e o do tempo histórico, em relação ao objeto de estudo.

Burton e Higley (1987) enfatizam a centralidade que os acordos entre as elites, especialmente no que diz respeito à canalização da disputa pelo poder por vias formais, adquire para o desenvolvimento de formas de democracia. Se a negociação de compromissos e a resolução de conflitos forem acontecendo de modo frequente no cotidiano político, trazem consequências importantes para as instituições representativas, porque pavimentam o caminho para comportamentos mais democráticos de suas elites. Como enfatizam os autores, os efeitos dessas negociações intra e inter elites pode produzir resultados importantes para a construção democrática, porém não recebem a mesma atenção que grandes revoluções, visto que acontecem, muitas vezes, de modo discreto e com consequência não sentidas até mesmo pelos atores participantes, ao longo do tempo.

Ziblatt (2017) mostra que, desde fins do século XIX, as elites políticas dos partidos conservadores desempenharam um papel crucial na criação e consolidação das democracias. Fazendo um estudo da trajetória de construção democrática em diversos países do ocidente europeu, o autor aponta que os custos da democracia para as forças políticas que dominavam até antes de sua implementação são, em geral, altos. Fala-se especialmente da transição do Antigo Regime para as chamadas “democracias de massa”. Este processo, segundo Ziblatt, gera motivos para que as elites rejeitem as regras democráticas, em um primeiro momento. Afinal,

²¹ No texto original: “If some important political forces have no chance to win, those who expect to suffer continued deprivation under democratic institutions will turn against them”.

elas podem perder muitas coisas neste jogo. Nesse sentido, se as elites do “velho regime” não aderem à ideia, uma ordem política democrática terá maiores dificuldades para ser construída e sustentada. Tal impasse se resolveu, a partir do século XIX, por meio da construção do ideário em torno do governo representativo moderno ou, simplesmente, da representação política.

Segundo Manin (1995), há quatro princípios basilares que foram formulados nos primeiros tempos do governo representativo moderno, ainda no século XVIII, e que permanecem até os dias atuais, definindo-os. São eles: 1) os representantes são eleitos pelos governados; 2) os representantes conservam uma independência parcial, diante das preferências dos eleitores; 3) a opinião pública pode se manifestar independentemente do controle do governo; 4) as decisões políticas são tomadas após debate. Neste trabalho, serão considerados todos os pontos, exceto o terceiro, por ser mais focado na opinião pública e na maneira como o eleitorado enxerga o governo – o que não é o foco, aqui.

Em linhas gerais, o governo representativo surge em um contexto de formação das monarquias constitucionais, ou da passagem dos regimes absolutistas monárquicos para variações de modelos republicanos. Trata-se, então, de construir a relação entre governantes e governados, em um contexto onde os ocupantes dos cargos deixam de ser legitimados pela hereditariedade e pelo poder divino, para serem referendados por meio de votos. Conforme analisa Manin (1997), o século XIX assiste ao nascimento de uma concepção assimétrica da representação, onde os superiores e notáveis, por serem mais capacitados e aptos, são automaticamente escolhidos para o desempenho das funções públicas. Tal representação é vista como “natural”, ou seja, há um princípio de distinção entre quem pode governar e quem deve ser governado. Desta forma, os eleitores devem livremente escolher ser governados por seus superiores (Manin, 1997, p. 125).

Contudo, Pitkin (1967) chama atenção para uma tensão básica que vem como consequência do governo representativo: o representante é, também, parte do governo, ou seja, é um agente da localidade que o elegeu, mas também um governante da nação que tem sob sua responsabilidade cidadãos fora de seu eleitorado. Em síntese, “seu dever é perseguir ambos os interesses, locais e nacionais – o primeiro porque ele é um representante [dos seus votantes], o outro porque seu trabalho enquanto representante é governar a nação” (Pitkin, 1967, p. 218, tradução minha²²).

Outro ponto de atenção à dinâmica da representação, também elencado por Pitkin (1967), refere-se à relação entre o tamanho do eleitorado e o peso que ele terá na tomada de

²² No original: “his duty is to pursue both local and national interest, the one because He is a representative, the other because his job as representative is governing the nation”.

decisão dos governantes. Nos termos da autora, discute-se se a proporcionalidade de eleitores teria peso sobre a formulação das políticas, pelos governantes. Não se garante que eles sempre ouvirão o eleitorado, nem tampouco que suas escolhas se pautem na quantidade de pessoas que os elegeram. Manin, Przeworski e Stokes (2006) analisam este impasse e fazem uma dissociação entre os conceitos de democracia e representação, argumentando que alguns sistemas democráticos podem promover mais a representação do que outros. Nem sempre a democracia e seus mecanismos eleitorais podem assegurar a representação, mas ela leva mais a isso do que outros regimes políticos.

Nota-se, portanto, que a junção entre democracia e representação por elites é uma tarefa bastante complexa e que envolve um desafio para os governos modernos (Manin, Przeworski e Stokes, 2006). Afinal, eleições formam e legitimam governos, mas não há garantias que as promessas serão cumpridas ou que haverá um alinhamento perfeito entre eleitorado e eleitos. Em se tratando do século XIX e da realidade brasileira aqui tornada como centro de análise, tal desafio se coloca ainda maior. Como observa Manin (1997), a mudança mais evidente do governo representativo, a partir da segunda metade do século XIX foi o direito ao voto e sua ampliação, em paralelo à emergência dos partidos de massa. Os partidos passam a ser vistos como um componente essencial da democracia representativa. Na competição eleitoral, os programas políticos também ganham destaque.

Na Primeira República no Brasil, não há partidos de massa, nos termos colocados por Manin ou uma ampliação significativa do eleitorado. Contudo, o próprio autor enfatiza que, desde o início do século XX, fala-se de uma suposta “crise de representação” em países ocidentais da Europa e da América, mas que na verdade se trataria de ajustes institucionais e maneiras diferentes de se olhar para o modelo representativo moderno²³.

Dolhnikoff (2008) vai nesta direção, ao analisar a dinâmica político-institucional do Brasil Império. Em análise acerca do Poder Moderador, a autora argumenta que a interferência de um Poder sobre o outro é parte da dinâmica entre eles. Além disso, a existência do Moderador responde a uma necessidade, do contexto histórico-político, de adequar a representação à figura do rei, cujo cargo é hereditário, vitalício e não passa pela legitimação popular. Conforme mostra a autora, a dissolução do parlamento foi utilizada poucas vezes, justamente por conta das tensões e atritos que tal mecanismo causaria nas articulações entre poderes. Não somente no

²³ Nas palavras do autor: “[...] talvez existam semelhanças entre a forma de representação que hoje está emergindo e o tipo de governo representativo que a democracia de partido teria substituído definitivamente [no início do século XX]. A mudança que adveio no fim do século XIX talvez tenha sido menos radical do que se imaginava”. (Manin, 1997, p. 2).

caso do Poder Moderador, como em outros arranjos institucionais que foram extintos ou mantidos na transição do Império para a República, e analisados no capítulo anterior, nota-se que o Estado brasileiro pós-1822 foi respondendo às tensões entre representação e democracia, tal como fizeram outros países que se viram diante de mudanças profundas na constituição das suas formas de governo. Dito de outra forma, a chegada da democracia moderna formou a necessidade da criação de um novo desenho institucional para as elites governantes e que vem sendo lapidado, desde então.

Sobre este processo de construção da representação e as mudanças institucionais decorrentes, Manin, Przeworski e Stokes (2006) fazem uma observação geral: segundo os autores, durante os últimos duzentos anos, tanto estudiosos do tema quanto atores políticos tem refletido pouco sobre o desenho institucional das democracias modernas. “Todas as democracias que emergiram desde o final do século XVIII, incluindo as mais recentes, apenas combinaram em diferentes formas, frequentemente peça por peça, as instituições preexistentes” (p. 134). Para o caso brasileiro, pode-se pensar que tais combinações resultaram nas características da representação política, não apenas durante o período imperial, mas o que se sucedeu a ele, também.

Como debatido na seção anterior, a partir do século XIX, as instituições democráticas foram emergindo através do que Samuel Huntington (1994, p. 23) nomeia como “onda de democratização”: “um grupo de transições de regimes não democráticos para democráticos, que ocorrem em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosas do que as transições na direção oposta durante tal período”. Para o autor, uma onda de democratização é capaz de provocar pelo menos a liberalização ou democratização parcial nos países que não se tornaram completamente democráticos.

Em termos de democratização, e acrescentando a variável “elites políticas” na análise, há basicamente dois padrões de desenvolvimento, considerando a Europa: estáveis e instáveis. Nas democracias com padrão estável, a aquisição de direitos e a consolidação do regime foram se dando sem maiores rupturas ou retrocessos. Nas democracias instáveis, à medida em que o regime ia se construindo, foram frequentes os golpes de Estado e outras formas de ameaça antidemocrática. Em certa medida, uma variável importante para se avaliar as direções em que os regimes tem seguido é o comportamento das elites políticas e econômicas. Nas palavras de Ziblatt:

Se as elites puderem ser protegidas quanto à sua futura riqueza, *status* e poder à medida que a democratização se desdobra, este processo se sustenta, ao invés de apoiarem as contrarrevoluções, uma parte significativa da elite será relutante mas essencialmente democrata. Por outro lado, se as elites

permanecerem inseguras, politicamente fragmentadas e com medo de grandes perdas em seu futuro, elas apoiarão e até mesmo liderarão a contrarrevolução, criando um registro histórico de democratização incerta²⁴ (2017, p. 15, tradução minha).

Ou seja, a depender do grau de coesão interna e de convergência dos interesses das elites, teremos mais ou menos direcionamentos rumo à democratização – ou, pelo menos, maior afastamento de medidas autoritárias. Nesse sentido, a responsabilidade das elites na condução dos processos políticos se torna um ponto fundamental para determinar o grau de “sucesso” das democracias. Na perspectiva aqui trabalhada, parte-se do pressuposto de que, mais do que a dimensão econômica e o grau de modernização e industrialização de um país, são os agentes e as instituições que conduzem a democratização, tal como abordado pela teoria das elites.

Como aliar, então, os diversos interesses políticos e econômicos, de modo a moldar o processo de democratização? Para Ziblatt (2017) e Gibson (1996), a chave reside nos partidos políticos como uma variável para tal. Especificamente, trata-se dos partidos conservadores. São os partidos deste lado do espectro ideológico que agregam os interesses dos grupos dominantes e representantes do “velho regime” e das tradições que garantiam privilégios na tomada de decisões. Se tais agremiações conseguirem se consolidar como legítimas representantes destes interesses e se mostrarem competitivas eleitoralmente, então as chances de ocorrer adesão à democracia pelas elites são maiores. Caso contrário, se estes partidos não se tornarem relevantes na arena eleitoral, há possibilidade de fragmentação e rompimento do regime (Ziblatt, 2017).

Com o estabelecimento do regime republicano no Brasil, os partidos permaneceram centrais, tal como no Império, uma vez que atuaram como forças essenciais para a dinâmica política, em um período onde a participação popular era bastante restrita. Canais participativos democráticos eram poucos e, naquela conjuntura, a atividade das agremiações era essencial. Como já enfatizado neste trabalho e por toda a literatura, não se tratam de partidos de massa, mas de quadros, em termos duvergerianos²⁵ (Duverger, 1970). A diferença crucial é que, enquanto o Segundo Reinado abrigava partidos organizados em âmbito nacional (Partidos Conservador e Liberal), a primeira fase do regime reublicano estabeleceu agremiações em nível

²⁴ No texto original: “If elites can be made secure with regard to their future wealth, status, and power as democratization unfolds, this account holds, rather than supporting counter-revolutions, critical portions of the elite will become reluctant but essential democrats. On the other hand, if elites remain insecure, politically fragmented, and fearful of major loses in their future, then they will support and even lead counterrevolution, creating a historic record of unsettled democratization”.

²⁵ Para Duverger (1970), os *partidos de quadros* possuem origem interna ao parlamento e enfatizam a disputa eleitoral e parlamentar, contando com a baixa participação de membros e se alinhando, ideologicamente, a grupos conservadores. Já os *partidos de massa* têm origens em organismos externos ao âmbito eleitoral e parlamentar (tais como sindicatos e agrupamentos camponeses).

estadual (os chamados “Partidos Republicanos”), devido à adoção do federalismo, com a Carta de 1891. Em ambos os contextos, porém, predominava a visão elitista da representação política, em consonância com o quadro internacional, conforme mencionado anteriormente (Manin, 1997).

Viscardi e Soares (2018) apontam que as eleições eram mais competitivas do que se imaginava e que os órgãos de imprensa desempenhavam um importante papel de “interpretação e tradução” das vontades do povo. Ainda que este fosse tratado como a grande vítima dos processos eleitorais fraudulentos, as charges divulgadas em jornais e revistas procuravam informar e destacar, também, o importante papel que tinha como “aprovadores” dos escrutínios. Nas palavras das autoras:

por mais que o voto fosse controlado, o eleitor era importante partícipe do processo e em suas mãos se encontrava o poder de optar por uma ou outra candidatura. A charge reforça o papel preponderante do eleitor, cujo apoio era de fundamental importância para os candidatos [...] a revista [*O Malho*] endossaria a importância da participação política ao mesmo tempo em que denunciaria as limitações do sistema. Como tinha pretensão pedagógica, esperava que os eleitores não se abstivessem de seu papel de cidadãos ativos, ou seja, vigiassem o processo, mesmo sabendo dos limites de seu controle sobre ele (Viscardi e Soares, 2018, pp. 19-22).

Desenhavam-se, então, espaços para discussão de ideias, ensinamentos e projetos para a política representativa na república. Por mais que o acesso a ela fosse limitado, nos mais de 40 anos que separam o golpe de Deodoro da Fonseca no Império do Código Eleitoral de 1932, houve importantes transformações na vida política brasileira e que, em última instância, contribuíram para seu processo de democratização.

A Constituição de 1891 concedeu enorme importância aos estados, assegurando uma série de direitos e liberdades a cada um, desde a área econômica até os códigos eleitorais e judiciários. Além destes direitos estaduais amplos e intocáveis, a Carta estabeleceu o presidencialismo, sob um regime representativo e democrático capitaneado por organizações partidárias representantes das oligarquias estaduais. A tríade “Federalismo, Presidencialismo e regime representativo ampliado”, grande coordenada legal do primeiro período republicano, manteve-se associada a uma estrutura econômica definida pela grande propriedade e, como dito, governada pelas elites²⁶. São elas que irão escolher seus candidatos, para que representem

²⁶ De modo geral, eram os mesmos grupos políticos civis do Império, detentores de privilégios de propriedade; eles estavam, ainda, acompanhados dos militares, recém-chegados à arena política, após a marginalização que sofreram durante o Império (Souza, 1982).

os estados na Câmara dos Deputados e no Senado, mas com forte suporte dos coronéis locais, dentro dos moldes coronelistas e de dependência econômica (Leal, 2012).

O próprio coronelismo, conforme abordagem clássica de Leal (2012), foi resultado de uma complexa interação entre as elites locais, seu poderio econômico e o contexto social do período, tornando-as o principal sustentáculo político da Primeira República. O autor realiza uma leitura profunda acerca da política naquelas décadas e traz um dos marcos iniciais da ciência política brasileira, ao interpretar o fenômeno do coronelismo com um sistema político em si, no qual as populações rurais, maioria no país, eram parte de uma engrenagem que começava nos processos eleitorais do município e finalizava na aclamação das elites pelos (fraudulentos) mecanismos de votação. No meio deste caminho, inclusive fora do contexto das eleições e em meio a uma constante coerção social, as relações de poder em nível local traziam uma troca de favores e uma cadeia de dependência socioeconômica entre os coronéis e a população que, desassistida pelo Estado, necessitava do apoio coronelístico até mesmo para a obtenção de serviços básicos, como saúde e trabalho.

Seguindo a leitura canônica de Leal (2012), o sistema político adotado a partir de 1889, na concepção do estudo clássico de Maria do Carmo Campello de Souza era “liberal na sua forma, oligárquico quanto ao seu funcionamento efetivo” (1982, p. 167). As oligarquias comportavam-se de maneira paradoxal: ao mesmo tempo em que aspiravam ideologicamente a uma democracia liberal, agiam de modo que a participação política se restringisse aos seus representantes. Na perspectiva da autora, já que a economia necessitava do modelo liberal para gerenciar a produção cafeeira e sua relação com o mercado externo, exigiam-se, conseqüentemente, instituições políticas correspondentes. Além disso, o país iniciava seu processo de industrialização e urbanização, levando ao aumento da população assalariada, o que aumentava a demanda por direito e a um quadro econômico mais dinâmica. Portanto, a adoção do liberalismo político foi possível e desejável pela classe dirigente²⁷, desde que obedecesse à concepção de que “tudo deveria ser feito para o povo, mas nada pelo povo” (Trindade, 1985, p. 67).

Nesse sentido, os partidos republicanos estaduais passaram a ser os agentes organizadores dos interesses das elites políticas frente ao Estado, tal como os Partidos Conservador e Liberal fizeram no Império. Contudo, com o advento da república, além da

²⁷ Sobre este aspecto, Souza (1982, p. 167) argumenta que a utilização das normas liberais “foi possível desde que também se revelou instrumental no processo político e econômico do país. Os exportadores brasileiros, especificamente aqueles ligados ao mercado cafeeiro que detinham o monopólio do fornecimento do produto para o consumo mundial, mostravam-se permeáveis à lógica do liberalismo econômico, segundo a qual a liberdade de iniciativa e de comércio resultava no predomínio do melhor produto a menor preço”.

descentralização política, ampliaram-se os cargos que passaram a ser ocupados por via eleitoral, demandando maior atividade partidária. O maior exemplo é o Executivo, que passou a ter eleições para presidente, presidentes dos Estados e intendentes municipais. Ademais, a partir de 1889, as relações políticas passaram a ser construídas em uma sociedade mais urbana e industrial, impondo desafios à consolidação das oligarquias rurais no poder. Nem todas conseguiram se tornar organizadas o suficiente para fazerem frente à competição política federal.

No plano nacional, Minas Gerais e São Paulo se destacavam na articulação política, realizando o ajustamento e o compromisso com os demais estados para a escolha do presidente. O encaminhamento sucessório, em um sistema onde estavam ausentes os partidos nacionais, dependia dos partidos estaduais e suas estruturas internas: “a estrutura partidária de cada Estado era ponto fundamental na importância que competia a cada um deles” (Souza, 1982, p. 187). Nesse sentido, Minas e São Paulo eram hegemônicos, pois, além da enorme força econômica e demográfica, possuíam organizações político-partidárias mais sólidas e coesas. Ambos os partidos (Republicano Mineiro – PRM - e Republicano Paulista - PRP) eram únicos em seus estados e formavam grupos bem compactuados no Congresso Federal.

O PRM foi fundado em 1888, sob a liderança de João Pinheiro (1860-1908), articulador da campanha republicana em Minas a partir deste ano²⁸. Após diversos rachas em seu interior, que se acirraram no contexto da Assembleia Nacional Constituinte (1890), o partido se fragmentou em duas agremiações (Partido Republicano Conciliador e Partido Republicano Constitucional), que só voltaram a se unir em 1897, sob a candidatura de Silviano Brandão (1848-1902) à presidência do estado. A refundação do PRM, como observa Figueiredo (2016), foi uma forma de garantir ao partido uma estruturação de dominação oligárquica capaz coordenar os votos no Legislativo e, assim, fazer valer as vontades da elite mineira. Afinal, entre 1889 e 1899, Minas tinha um fraco desempenho no cenário nacional.

A construção do sistema de controle oligárquico mineiro se consolidou, então, a partir da coesão intrapartidária obtida após 1898 e, especialmente, a partir das eleições parlamentares de 1900 (Resende, 1982). Tal coesão costurada pelas correntes locais de Francisco Sales (1863-1933) (sul de Minas) e Bias Fortes (1891-1971) (região central do estado). Como sintetiza Figueiredo (2016), três artifícios foram utilizados para a concretização do domínio oligárquico:

²⁸ Para uma análise minuciosa acerca do PRM e sua organização, ver os trabalhos de Figueiredo (2016) e Resende (1982). O verbete produzido pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV) consolida informações importantes sobre a agremiação e sua história. Encontra-se disponível em: [https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/PARTIDO%20REPUBLICANO%20MINEIRO%20\(PRM\).pdf](https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/PARTIDO%20REPUBLICANO%20MINEIRO%20(PRM).pdf). Acesso em: 27 jul. 2023.

1) refundação do PRM (conciliação de correntes e eliminação de dissidentes / rede centralizada e obediente à Executiva); 2) subordinação das municipalidades ao diretório de Belo Horizonte; 3) uso da força e coerção para com os dissidentes, que ficaram fora da política por muito tempo, ou caíram em ostracismo.

Outro pilar da política nacional entre 1889 e 1930, o PRP tem suas origens vinculadas ao próprio Manifesto Republicano de 1870 e às primeiras discussões, organizadas e com objetivos políticos claros, de implementação do republicanismo no Brasil e de tomada do poder²⁹. No contexto do golpe de 15 de novembro de 1889 e de toda a primeira década republicana, o PRP se tornou o principal sustentáculo do governo federal e das sucessões presidenciais, tanto na fase das presidências militares (1889-1894, também conhecida como “República da Espada”) quanto civis (1894-1906). Sob a liderança de políticos como Campos Sales (1841-1913), Bernardino de Campos (1841-1915), Prudente de Moraes (1841-1902), Rui Barbosa (1849-1923) e Francisco Glicério (1846-1916), o PRP rapidamente se organizou para pautar os interesses de suas elites no plano federal, ao contrário do PRM. Isso garantiu ao partido não apenas a presidência dos três primeiros governos civis, mas também a ocupação de diversos cargos importantes nos ministérios.

Para além da participação na condução dos governos federais e da forte influência sobre o arranjo federativo no país (Souza, 1982)³⁰, o PRP também foi o grande representante das oligarquias cafeeiras. Zimmermann (1986) demonstra como a economia do café, cada vez mais agroexportadora e impulsionadora do desenvolvimento urbano-industrial, tinha peso nas tomadas de decisão do partido. Se associar tal grau de influência àquele também promovido pelas elites mineiras sobre o PRM, tem-se aquilo que Souza (1982, p. 166) denomina como “um sistema político cujo foco de poder se localiza nos estados, sob a hegemonia dos economicamente mais fortes”. Desta forma, o PRP, assim como o PRM, são casos que revelam a centralidade dos partidos para a o sistema representativo a partir de 1889, pois foram duas agremiações capazes de canalizar os interesses de suas elites, dentro dos marcos legais e institucionais – ao contrário do que ocorreu nos demais estados.

²⁹ Oficialmente, o nascimento do PRP se dá com a Convenção de Itu, em 18 de abril de 1873. Para uma revisão crítica e profunda dos trabalhos que analisaram o PRP, consultar Lovatto e Barsotti (2015). Alguns dos trabalhos clássicos e importantes sobre o PRP e seus desdobramentos são: Witter (1975), Zimmermann (1986) e Casalecchi (1987). Para um consolidado de informações, datas e nomes acerca do partido e sua história, ver o verbete produzido pelo CPDOC/FGV, que está disponível em: [https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/PARTIDO%20REPUBLICANO%20PAULISTA%20\(PRP\).pdf](https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/PARTIDO%20REPUBLICANO%20PAULISTA%20(PRP).pdf). Acesso em: 27 jul. 2023.

³⁰ Sobre tamanha influência na proclamação da República, Souza (1982) pontua que o PRP concorrera organizadamente para que ela fosse implementada, reagindo contra medidas “unionistas” e centralizadoras do governo provisório de Deodoro da Fonseca (1827-1892).

O Rio Grande do Sul, terceira grande força nacional, era enfraquecido pela divisão dos grupos políticos entre o Partido Republicano e o Federalista Brasileiro (mais tarde, Partido Libertador). As desavenças entre os grupos de Júlio de Castilhos (1860-1903) e Silveira Martins (1835-1901), por conta da reconquista do poder pelo primeiro, em 1892, levou a um revide que deu início à Revolução Federalista – uma guerra civil que só terminou em 1895. Mesmo após o término do conflito e com a influência do senador Pinheiro Machado (1851-1915) no plano nacional, o estado foi palco de lutas violentas, enfraquecendo-o em relação aos mineiros e paulistas, especialmente nos processos sucessórios. Afinal, como observa Souza (1982, p. 187), “dentro do quadro da ‘política dos governadores’, era fatal obstáculo às pretensões de um candidato à presidência da República o fato de não ser em nome de todas as facções políticas do Estado que representava”.

Os demais estados eram palcos de lutas violentas entre várias facções, mais numerosas e menos coesas que as gaúchas. A União, então, era obrigada a intervir constantemente nestes conflitos, a fim de garantir o equilíbrio nacional. Dissidências eram prejudiciais à atuação política desses estados no âmbito federal, pois não representar as forças políticas estaduais era um entrave enorme às pretensões de um candidato à presidência da República, ou à defesa de seus interesses. Como bem sintetiza Souza (1982, p. 187): “a estrutura partidária de cada Estado tornava-se ponto fundamental na determinação da importância que competia a cada um deles”. Nesse sentido, por mais que houvesse dissenso e competição intrapartidária nos demais estados, salvo em momentos como a crise política da década de 1920, não houve uma organização dos partidos e das lideranças tão perene e sólida, a ponto de se contrapor à hegemonia do PRM e do PRP no quadro nacional (Souza, 1982).

Como se nota, além das tensões intraoligárquicas e da estadualização dos partidos, existia na época uma mentalidade antipartidária, oriunda da própria fundação do regime republicano (Witter, 1975; Veneu, 1987; Lessa, 1988)³¹. A visão depreciativa que se tinha sobre os partidos políticos derivava muito da concepção de que seriam organizações defensoras apenas de interesses privados, sem comprometimento com o bem estar coletivo. Os partidos

³¹ Witter faz uma observação importante a este respeito: “os políticos mais notórios sempre se mostraram pouco afeitos à disciplina partidária e à execução dos programas políticos estabelecidos nas convenções e reuniões partidárias” (Witter, 1975, p. 487). Entretanto, mesmo com o antipartidarismo pairando, relatos como do jornal *O Paiz*, de 21 de outubro de 1892, ilustram como a ausência das agremiações era sentida no jogo eleitoral, sobretudo nos pleitos municipais: (...) não acariciemos a esperança de que, entregue unicamente às suas simpatias e à falta de compreensão da gravidade do momento, privado da orientação dos diretórios [partidários] (...) o eleitorado possa escolher com critério os melhores nomes, entre os cem candidatos à representação municipal (Veneu, 1987, p. 22). Ou seja, nesta passagem da monarquia para a República, a despeito das posturas antipartidárias, os partidos foram atores importantes para organizar o jogo político e as preferências das elites e do eleitorado.

republicanos eram muito associados a facções e não refletiam, perante a opinião pública, a noção de representantes da “coisa pública”, acima de disputas entre grupos privados, tal como o monarca assumia esta figura durante o Império. No entanto, houve tentativas – e o próprio estabelecimento – de partidos nacionais, como o Partido Republicano Federal (PRF) (de Francisco Glicério, em São Paulo) e o Partido Republicano Conservador (PRC) (de Pinheiro Machado, no RS). Ambas foram exemplos de agremiações partidárias que, ainda que tenham sido pensadas pelos seus idealizadores como Partidos Nacionais, sobreviveriam nas manifestações de partidos regionais e locais, na medida em que a lógica regional prevaleceu durante todo o período (Witter, 1975).

Mesmo com o sentimento antipartidário (Witter, 1975; Veneu, 1987), a lógica liberal e a prática autoritária (Trindade, 1985) presentes desde o nascimento da República, os partidos republicanos estaduais se caracterizaram como elementos centrais para o atendimento e a canalização das demandas das elites políticas. Em 1897, o Partido Republicano Federal (PRF), fundado por Francisco Glicério em 1893, foi extinto, por não ter coesão suficiente para conter suas dissidências internas, especialmente aquela entre Glicério, e o então presidente da República, Prudente de Moraes. No entanto, o que assegura a durabilidade de um partido não é a ausência de conflitos, mas sim sua capacidade de canalizá-los em prol da defesa dos interesses coletivos, de modo controlar os dissidentes. Sendo assim, os partidos estaduais que sucederam ao PRF também poderiam ter sucumbido, dadas as divergências internas constantes – inclusive naquelas agremiações tidas como mais coesas, como PRM e PRP. No entanto, perpetuaram-se até o final do regime, em 1930, pois souberam administrar suas dissidências e coordená-las em prol da sobrevivência política das elites que representavam. Isso fica bastante evidente a partir de 1898, com a implantação das oligarquias estaduais no governo Campos Sales, por meio da “política dos governadores”, nos quais as bancadas partidárias mais numerosas – São Paulo, Minas Gerais e Bahia – seriam fundamentais para garantir que as diretrizes do governo federal fossem cumpridas (Souza, 1982).

Como observa Martiny (2018), as máquinas partidárias estaduais estavam presentes até mesmo em fases anteriores à própria eleição, como o alistamento eleitoral – cadastro e organização dos eleitores aptos a votar. Reitera-se que se tratavam de partidos de quadros, composto por cidadãos das classes mais abastadas, com grande distanciamento das camadas populares e defensores da manutenção do *status quo* – ou seja, partidos conservadores. Contudo, não deixaram de possuir um papel fundamental na competição político-eleitoral (Ricci e Zulini, 2014; Viscardi e Figueiredo, 2019), como será abordado no capítulo 3.

Cabe destacar que, ao relacionar partidos, sobretudo os conservadores³², representação de elites e construção democrática, não estamos afirmando que houve intencionalidade dos atores no sentido de suas práticas políticas – conforme já ponderado, teoricamente, no capítulo anterior. Não é como se os indivíduos tivessem clareza, a todo momento, de que estavam “formando a democracia no país” e, contraditoriamente, perdendo privilégios. O argumento a ser desenvolvido procura demonstrar que, assim como nos casos europeus apontados por Ziblatt (2017)³³, o desenho institucional do Brasil no início do século XX foi se caminhando para a rotinização das práticas eleitorais e do convívio em bases de competição eleitoral, cada vez com regras mais claras (Ricci e Zulini, 2014; 2015; 2016). Os colapsos da democracia, a exemplo de 1930 e 1964, revelaram a dificuldade de se canalizar os conflitos de interesses via partidos e eleições, a despeito da existência de marcos institucionais que, em tese, garantiria a manutenção do regime.

Para Ricci e Zulini (2014, p. 467), um aspecto que chama atenção na relação entre elites oligárquicas e competição política é a existência de “certo grau de dissenso interoligárquico, que girava em torno das eleições e se canalizava, sobretudo, através da mediação dos partidos políticos”. Deste modo, assim como observa Ziblatt (2017) para os casos de países europeus, os Partidos Republicanos no Brasil pós-1889 são peças fundamentais para a condução do jogo político, ainda que sob um sistema excludente e segregador. O enfoque analítico recai, pois, sobre a natureza formal da representação política do período, na medida em que investe nas peças centrais para seu funcionamento, como os partidos, a competição política e disputa pelo controle do voto – todos elementos recorrentes nas eleições da primeira fase do regime republicano (Viscardi e Figueiredo, 2019).

Em síntese, o que se destacou nesta seção foi a importância das elites para a dinâmica do sistema político emergente, na passagem do século XIX para o século XX. A representação política era interpretada, seguindo visões presentes no ideário ocidental, como uma atividade restrita às camadas superiores da sociedade, dotadas de uma suposta capacidade intelectual de organizar a nação, rumo ao progresso. No Brasil, tal visão interpretativa se mesclou às práticas coronelísticas, em nível local, e à dependência que as pessoas tinham dos oligarcas que comandavam os municípios. Deste modo, a competição eleitoral, a ocupação de cargos públicos

³² Não se trata de uma definição de “conservador” a partir de um eixo direita-esquerda, mas sim no sentido de se *conservar* o *status quo*, em prol dos interesses (políticos e econômicos, sobretudo) das elites dominantes.

³³ O autor faz uma distinção importante. Há os casos de processos históricos que deram origem a democracias mais estáveis, como Inglaterra e Suécia; e outros em que houve menor comprometimento das elites na sustentação do regime, gerando crises e até mesmo direcionamentos para o autoritarismo, a exemplo de Espanha, França e Alemanha. A diferença central entre estes dois perfis é a maneira como os partidos conservadores se organizaram e desempenharam seus papéis nas eleições e na representação dos interesses das elites.

e a vida pública, no geral, baseavam-se em uma alternância de poder tida como natural entre membros das oligarquias. É em meio este contexto, onde o nível federal permanecia em segundo plano, que ocorriam as eleições e a organização dos partidos.

2.3 - Características gerais das eleições na Primeira República

Diante das considerações teóricas e contextuais da seção anterior, não se pode perder de vista a análise das condições políticas e dos cenários socioeconômicos em que o desenvolvimento democrático se estabeleceu, historicamente. As eleições em sociedades “pré-modernas” ou “pré-democráticas” tendem a ser reduzidas apenas a fraude, coerção e corrupção. No caso latino-americano não foi diferente, aponta Posada-Carbó (1996), visto que os pleitos eram reduzidos, pejorativamente, a adjetivos como “peculiares” e “fenômenos curiosos”. O Brasil e suas instituições também foram alvos deste olhar estereotipado, contribuindo para a formação de generalizações que comprometeram estudos mais críticos acerca do papel da Primeira República na trajetória institucional do país. O próximo capítulo tem o objetivo traçar um argumento distinto destas leituras tradicionais. No entanto, antes, esta seção aborda como se davam os pleitos e suas características gerais.

Por diferentes análises de dados e da própria literatura, é possível observar como os processos eleitorais e de representação na primeira experiência republicana no país foram pouco inclusivos, contribuindo para a visão depreciativa que se formou deste período. Quando comparados com o Império, o que se nota, em linhas gerais, foi um retrocesso em questões de participação. Como aponta Carvalho (2003, p. 104), antes da introdução das eleições diretas em 1881, a participação eleitoral girava em torno de 13% da população livre, passando para uma taxa de comparecimento em torno de 6% durante os pleitos entre 1891 e 1930.

Muito disso se deve às novas regras para classificar quem eram os aptos a votar, conforme a Constituição de 1891, que trouxe uma inovação em relação à Carta de 1824: adotou-se o sufrágio universal, eliminando o critério censitário por renda. No entanto, manteve-se a não obrigatoriedade do voto. Além disso, a questão dos direitos de quem poderia votar ou não era um debate que vinha do Império e se estendeu, significativamente, durante a constituinte. Pelo artigo 70 da Carta de 1891, os requisitos básicos eram: homens com maioridade de 21 anos e cidadania brasileira, excluindo analfabetos, mendigos, praças (*praças de pret*) e religiosos de ordem monástica. Essas características se mantiveram até o final do regime, gerando níveis muito baixos de comparecimento eleitoral e um retrocesso na dimensão participativa, uma vez que os analfabetos perderam o direito a voto que tinham, durante o Império.

Os princípios formais que regeram os pleitos entre 1890 e 1930 se basearam em três textos principais, além de outras 39 disposições menores e que não alteraram significativamente o entendimento e a rotina dos escrutínios (Zulini, 2016). Estes três textos são: a Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, que organizou as disputas a cargos eletivos até 1903; a Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904, mais conhecida por Lei Rosa e Silva; e a Lei nº 3.208, de 27 de dezembro de 1916. As duas últimas vieram para atualizar alguns aspectos da lei primordial de 1892, sendo lançadas com o objetivo de trazer mais moralidade e transparência ao processo eleitoral, evitando as fraudes. De todo modo, nenhuma reforma trouxe ampliação do eleitorado e tampouco o número de representantes, a despeito do crescimento populacional³⁴.

A tabela 1 mostra a distribuição do eleitorado por estados – à época, eram 20 mais o Distrito Federal, localizado no estado do Rio de Janeiro. Segundo Zulini (2016, p. 26), Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro concentravam, juntos, mais de 60% do eleitorado da época – o que traduz o peso político que estes estados tinham no regime.

Salvas as pequenas distorções que podem ocorrer nos dados, em um período onde muitos nem sequer eram coletados e a precisão estatística não era assegurada, três momentos são analisados na tabela: 1910, 1912 e 1930. Para os três anos, as fontes são confiáveis e oficiais, e as informações se apresentam de forma consolidada. Até mesmo em trabalho recente, Ricci e Zulini (2023) atestaram a escassez de informações oficiais sobre o comparecimento eleitoral. Nos dois primeiros casos (1910 e 1912), os dados se encontram no livro *Estatística Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*, publicado em 1914³⁵. Ele apresenta o número de eleitores que votaram nas eleições federais de 1910 (presidência da República) e 1912, para a renovação da Câmara dos Deputados e do terço do Senado. Já para o pleito de 1930, a edição do *Diário do Congresso Nacional* do dia 24 de maio de 1930³⁶, revela o número de eleitores que votaram nas eleições para a presidência, a Câmara dos Deputados e o Senado, em 1930.

Ricci e Zulini (2023) lembram da importância de se analisar com cautela os dados de comparecimento eleitoral, pois podem estar sobredimensionados, devido a dois fatores. Por um lado, o artifício do “bico de pena”, que poderia forjar documentos eleitorais e simular escrutínios que não ocorreram³⁷. Por outro, a mobilização do eleitorado, segundo os autores e

³⁴ Tais reformas eleitorais serão problematizadas, em detalhes, no capítulo 3.

³⁵ Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5431>>. Acesso em: 26 jul. 2024.

³⁶ Disponível em: <<https://imagem.camara.leg.br/diarios.asp>>. Acesso em: 26 jul. 2024.

³⁷ Em outro trabalho, os autores já apontavam que as contestações apresentadas para Câmara dos Deputados, devido ao bico-de-pena, revelam que uma participação eleitoral acima de 40 ou 50% seria inverídica (Ricci e Zulini, 2017).

Carvalho (2003), despendia esforços pelas lideranças locais, visto que a população ainda estava aprendendo sobre os significados do voto, faltando-lhes iniciativa própria para a participação eleitoral.

Tabela 1 – Comparecimento às eleições federais de 1910, 1912 e 1930

Estados	% votantes (1910) – eleições presidenciais	% votantes (1912) – eleições legislativas	% votantes (1930) – eleições legislativas e presidenciais
Alagoas	60,5	58,7	51
Amazonas	44,7	38,9	30,4
Bahia	91,5	71	72
Ceará	67,5	49,8	71,7
Distrito Federal	34,4	42,9	44,5
Espírito Santo	59,1	49,4	54,3
Goiás	51,6	57,1	78,4
Maranhão	42,6	45,5	67,2
Mato Grosso	43,9	43,5	62,5
Minas Gerais	54,9	43,5	57,3
Pará	66,9	46,6	67,9
Paraíba	54,1	48,4	68
Paraná	48,1	46,5	52,9
Pernambuco	53	50	61,5
Piauí	70,7	58,7	68,6
Rio Grande do Norte	66,4	67,6	64,1
Rio Grande do Sul	57,3	43,2	80,9
Rio de Janeiro	68,5	58,5	53,8
Santa Catarina	56,2	55,9	61,1
São Paulo	67,7	41,1	71,1
Sergipe	51,2	53,1	60,4
Brasil (%)	60,3	49	64,6
Brasil (nº absoluto - mil)	698	630	1890

Fontes: Adaptado a partir de Carvalho (2003, p. 106) e Ricci e Zulini (2023, p. 114).

De todo modo, a breve comparação entre os três momentos eleitorais revela uma grande variação no comparecimento do eleitorado. Em 1910, ocorreu uma das eleições mais competitivas da época, entre Hermes da Fonseca e Rui Barbosa, candidato oposicionista apoiado pelos paulistas (Carvalho, 2003). O mesmo ocorreu em 1930, onde o racha entre Minas Gerais e Rio Grande do Sul, contra São Paulo, levou ao embate entre Júlio Prestes e Getúlio Vargas, dando a vitória ao primeiro e levando ao golpe liderado pelo segundo. Ou seja, trata-se de conjunturas que, em tese, seriam mais favoráveis à participação, tendo em vista o apelo popular que a campanha eleitoral de Barbosa adotou, em 1910, e a complexa divisão política que se estabeleceu na sucessão presidencial de Washington Luís, em 1930. Ambas as

conjunturas serão retomadas no capítulo 3, para melhor análise de seus impactos sobre o regime representativo.

Contudo, as eleições legislativas de 1912 já sinalizam que, salvas as exceções dos pleitos presidenciais e das conjunturas críticas de 1910 e 1930, os padrões de comparecimento tendiam a ser baixos. Segundo Telarolli (1982), para maior participação popular nas decisões políticas eram necessárias mudanças profundas na estrutura social e econômica do país, de modo a distribuir melhor as riquezas e afrouxar os laços de dependência clientelística. Para Viscardi e Figueiredo (2019), a ausência de competição política e a percepção sobre ela ajudam a explicar o alto nível de abstenção em algumas eleições.

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que as eleições proporcionavam grande liberdade a candidatos e eleitores, dado que o voto nem sequer era obrigatório, também traziam bastante desorganização e confusão perante a população. Isso reforça a importância dos pleitos para a construção de uma cultura de participação política, que se molda aos poucos, na forma de experiências rotineiras que gerem entendimento sobre o fazer político. Tudo começa, então, com a organização de um calendário eleitoral.

O quadro 1 revela as datas em que ocorreram os pleitos. Chama atenção a regularidade dos escrutínios, revelando o cumprimento com os tempos de mandatos estipulados legalmente e a ausência, portanto, de rupturas sistemáticas³⁸. Isso conferia previsibilidade às disputas políticas. A exceção à regra ocorreu por conta da morte de Rodrigues Alves, eleito em 1º de março de 1918 para seu segundo mandato, antes de completar dois anos no cargo³⁹. Por conta disso, seu vice, Delfim Moreira, assumiu o posto por oito meses, até a organização do novo pleito, que elegeu Eptácio Pessoa, em 13 de abril de 1919.

Já em relação aos mandatos, suas durações variavam. O mandato para a presidência da República durava quatro anos, sem a possibilidade de reeleição, ao passo que o exercício de deputados e senadores duravam três e nove anos, respectivamente, sendo possível a reeleição. Não era prevista a reeleição de suplente e, em caso de vagas abertas por quaisquer motivos, eram realizadas eleições suplementares⁴⁰.

³⁸ Apenas as eleições de março de 1894 foram adiadas nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, por conta da Revolução Federalista (1893-1895). As votações ocorreram alguns meses depois (Zulini, 2016).

³⁹ O artigo 42 da Constituição Federal de 1891 estabelecia que, caso as cadeiras da presidência e vice-presidência da República ficassem vagas antes de dois anos completados no mandato, era necessário o chamamento para uma nova eleição.

⁴⁰ De acordo com Zulini (2016, p. 29), entre 1894 e 1930, 264 vagas na Câmara foram preenchidas através de eleições suplementares. Os motivos foram, basicamente, dois: falecimento dos empossados e renúncias. Já em relação às eleições presidenciais, como mencionado anteriormente, o único caso foi em 1919, devido ao falecimento do presidente Rodrigues Alves.

Quadro 1 – Datas das eleições federais (1890-1930)

Ano	Presidência	Câmara	Senado
1890		15/09	15/09
1894	01/03	01/03	01/03
1896		30/12	31/12
1898	01/03		
1899		31/12	31/12
1902	01/03		
1903		18/02	18/02
1906	01/03	30/01	30/01
1909		30/01	30/01
1910	01/03		
1912		30/01	30/01
1914	01/03		
1915		30/01	30/01
1918	01/03	01/03	01/03
1919	13/04		
1921		20/02	20/02
1922	01/03		
1924		17/02	17/02
1926	01/03		
1927		24/02	24/02
1930	01/03	01/03	01/03

Fontes: Lamounier e Amorim Neto (2005, p. 173); Zulini (2016, p. 30).

No que tange ao sistema eleitoral e à geografia do voto, o Brasil adotava um sistema em que o distrito não coincidia com as demarcações dos estados, sobretudo naqueles de maior extensão territorial⁴¹. Pela Constituição, em seu artigo 28, o número de deputados não deveria exceder “um a cada setenta mil habitantes”, com o mínimo estabelecido em quatro representantes por estado. A lei nº 35/1892 determinou a magnitude das bancadas e fixou em 212 o número de deputados federais. A mesma lei discriminou os limites geográficos das disputas: estado que elegiam no máximo cinco representantes tinham apenas um distrito, ao passo que os demais se dividiam em circunscrições de três deputados, seguindo o critério da proporcionalidade. Assim, desenharam-se 63 circunscrições eleitorais no país, até aquele momento⁴². A partir de 1904, com a Lei Rosa e Silva (nº 1269/1904, art. 58), os distritos foram

⁴¹ O sistema em questão combinava *multi-members districts* e *majority rule*. Ou seja, mesclava voto majoritário com distritos que variavam sua magnitude de acordo com a população, levando ao que Wills-Otero (2009) classificou como “sistema semi-proporcional”, para o caso brasileiro entre 1900 e 1944.

⁴² Uma manutenção da organização eleitoral do Império na Primeira República foi a divisão das províncias, agora estados, em distritos eleitorais – até 1881, com a Lei Saraiva (nº 3.029/1881), os distritos eram nomeados de “círculos”.

redistribuídos de acordo com as unidades federadas. Cada distrito deveria ter, quanto possível, a população em número igual, respeitando-se a contiguidade do território estadual e municipal. Estados que elegiam até sete deputados seriam, então, um único distrito – nas demais situações, os distritos encerrariam em cinco deputados. Isso fez com que as circunscrições eleitorais caíssem para 41. De acordo com a tabela 2, as magnitudes dos distritos se configuraram de maneiras distintas, considerando as duas legislações. Cabe pontuar que, no caso do Senado, a Carta de 1891 (art. 30), fixava 3 representantes por estado mais o Distrito Federal. Portanto, somavam-se 63 eleitos para esta Casa Legislativa, número que foi mantido até 1930.

Tabela 2 – Número de deputados nas bancadas estaduais da Câmara Federal e divisão distrital

Estados	Magnitude (nº de deputados)	Distritos (n)	
		1892-1903	1904-1930
Minas Gerais	37	12	7
São Paulo	22	7	4
Bahia	22	7	4
Rio de Janeiro	17	5	3
Pernambuco	17	5	3
Rio G. do Sul	16	5	3
Distrito Federal	10	3	2
Ceará	10	3	2
Pará	7	2	1
Maranhão	7	2	1
Alagoas	6	2	1
Paraíba	5	1	1
Piauí	4	1	1
Sergipe	4	1	1
Rio G. do Norte	4	1	1
Santa Catarina	4	1	1
Goiás	4	1	1
Amazonas	4	1	1
Espírito Santo	4	1	1
Mato Grosso	4	1	1
Brasil	212	63	41

Fontes: Zulini (2016, p. 32), com base nas leis nº 35/1892 e 1269/1904; Telaarolli (1982).

Na Primeira República, o espaço privilegiado da competição política era o município. Ele era central nas fases decisivas dos pleitos, a partir das normas eleitorais. Das quatro etapas burocráticas que organizam o processo eleitoral (quadro 2), três delas estavam condicionadas à esfera municipal. A quarta e última fase, que era o reconhecimento dos poderes dos eleitos, ficava a cargo do próprio Parlamento, uma vez que a Justiça Eleitoral somente seria criada em 1932.

Quadro 2 – Processo eleitoral na Primeira República

	ETAPA	ÂMBITO	ENVOLVIDOS
Primeira Fase (Pré-Eleitoral)	Alistamento	Municipal	Membros do governo local; magistrados (a partir de 1904); coletores e agentes fiscais (a partir de 1904)
	Definição das seções e dos edifícios eleitorais		Membros do governo local; magistrados (a partir de 1916)
	Constituição das Mesas Eleitorais		Membros do gov. local; magistrados (a partir de 1904, com voto a partir de 1916)
Segunda Fase	Eleição	Municipal	Eleitorado
	Apuração local	Municipal	Membros de seções eleitorais (até 1904)
Terceira Fase (Apuração)	Apuração geral das eleições	Distrital	Junta apuradora
		Estadual (a partir de 1916)	
Quarta Fase	Verificação dos poderes e diplomação	Nacional	Parlamento

Fonte: Adaptado de Zulini (2016, p. 35), com base nas leis nº 35/1892, 1269/1904 e 3208/1916.

A primeira fase, de caráter preparatório, envolvia o alistamento, a definição das seções e a constituição das mesas eleitorais. A qualificação dos aptos a votar, segundo Telarolli (1982), muitas vezes, ficava a cargo de pessoas de confiança dos chefes locais, devido à falta de autoridades judiciais na maioria dos municípios. Pela Lei nº 35/1892, os membros efetivos do governo local (Câmara, Intendência ou Conselho) dividiam o município em seções e, na sequência, elegiam cinco membros efetivos e dois suplentes, formando as comissões seccionais de alistamento. Nelas, os cidadãos aptos a votar apresentavam seus dados pessoais e os preenchiam pessoalmente, para provar a condição de alfabetizado exigida pela Constituição⁴³. Os presidentes de cada comissão seccional, juntamente ao prefeito da cidade, então, se reuniram para consolidar os pedidos de qualificação dos eleitores, a revisão dos alistamentos seccionais e a avaliação de eventuais reclamações sobre fraudes e outras denúncias. Somente após estas ações é que os títulos eleitorais eram concedidos, após assinatura do prefeito. Após 1904, com a edição da Lei Rosa e Silva, com o gradativo aparelhamento institucional, era solicitada a presença de um juiz de direito da comarca⁴⁴, para a validação da comissão especial de alistamento. Até mesmo a presença dos maiores contribuintes dos municípios passou a

⁴³ É sobre este momento do processo eleitoral, dentre outros que veremos posteriormente, que as crônicas políticas se debruçaram diversas vezes, para tratar dos esquemas de corrupção. Afinal, é sabido que cabos eleitorais, a mando dos chefes locais, preenchiam as fichas no lugar do eleitor, reservando-lhe um espaço para rabiscar uma “assinatura”. O próprio reconhecimento de firma poderia não ser levado a sério, já que os responsáveis por isso eram dependentes dos políticos locais em seus cargos. Havia, ainda, as acusações de que as listas de eleitores eram falsificadas e defasadas, o que favorecia a situação e prejudicava possíveis votos para candidatos de oposição (Telarolli, 1982).

⁴⁴ A Lei abre a possibilidade de ser, também, aquele “fizesse as vezes” de juiz de direito da comarca, o juiz estadual “de categoria mais elevada” ou, mesmo, o “ajudante do procurador da República”. De todo modo, priorizava-se o serventário de justiça local. Ou seja, mais uma vez é notável a importância do município para a condução do alistamento, conforme será discutido com mais desdobramentos no capítulo 3.

ingressar na organização da comissão de alistamento, demandando a participação dos coletores e agentes fiscais para consulta aos livros de impostos e preparo da listagem destes contribuintes.

O último momento da fase pré-eleitoral era a constituição das Mesas Eleitorais, que também obedecia a lógica do poder local para sua composição. A escolha ocorria entre membros efetivos do governo local, formando uma hierarquia interna a partir dos votos de seus próprios pares – presidente e secretário da seção eleitoral, distribuindo as respectivas incumbências (chamado dos eleitores, recebimento das listas, exame dos títulos eleitorais e escrita da ata de sessão⁴⁵). Assim como no alistamento, a Lei Rosa e Silva garantia a presença da magistratura no processo de escolha das mesas eleitorais, depois de 1904, demonstrando a presença, cada vez maior, do Poder Judiciário na fiscalização das eleições.

O momento da votação, como se sabe, permitia o chamado “voto a descoberto”, ou seja, na frente dos mesários e sem garantia de segredo, portanto⁴⁶. Como observa Telarolli (1982), o voto secreto sempre se manteve na legislação como uma possibilidade. No período entre 1896 e 1916, no entanto, era permitido o voto a descoberto. Na prática não havia a garantia deste sigilo. O que houve, após a reforma de 1916, foi a restrição quanto ao voto a descoberto. Na prática, o ato de votar era um momento bastante pontual de registro das opções do eleitor na cédula, não podendo ser desvinculado das fases anteriores e posteriores que constituem todo o rito eleitoral. Afinal, eram nestas situações em que as fraudes ficavam mais evidentes e ressoaram pelos livros e crônicas políticas desde então.

Como observam Ricci e Zulini (2014) e Telarolli (1982), tantos detalhes envolvendo a fase pré-eleitoral não eram gratuitos. Dominar as mesas eleitorais, em específico, “significava conduzir o desenrolar do pleito, eventualmente crítico até mesmo para os candidatos governistas, considerando que o controle sobre o alistamento não era completo” (Ricci e Zulini, 2014, p. 449). Afinal, pela Lei nº 35/1892, os mesários faziam a gestão da votação, desde o chamamento dos eleitores, passando pela conferência da lista de qualificados até a recepção dos fiscais de candidatos no recinto. Além disso, eles eram encarregados de iniciar a apuração preliminar dos votos na própria seção, quando encerrado o pleito⁴⁷, a fim de se evitar problemas como extravio de urnas e perda dos papeis. A apuração nas mesas seccionais já abria brechas

⁴⁵ Lei nº 35/1892, art. 43.

⁴⁶ Cabe lembrar que a legislação que previa o voto direto nos candidatos foi uma herança do Império que se manteve, mais precisamente da Lei Saraiva (nº 3.029/1881). O “voto a descoberto”, portanto, podia ser interpretado, naquele momento, como mais um passo na aproximação entre candidato e eleitor.

⁴⁷ É deste momento que também deriva uma grande crítica às eleições da Primeira República, por conta do chamado “bico de pena”, em que escrituravam os fatos sem a presença dos eleitores. Isso gerava margem para fraudes na contagem dos votos e na quantidade de eleitores, inflando candidatos situacionistas e minando a oposição (Telarolli, 1982).

para fraude, ainda que contasse com a presença de fiscais e membros dos diferentes grupos político-partidários (Telarolli, 1982). Na década de 1920, com melhorias tecnológicas no sistema de comunicação, havia organização e envio mais eficiente das atas seccionais ao governador do estado e ao Legislativo federal.

Após a reforma eleitoral de 1916, as Juntas Apuradoras locais e distritais são abolidas, sendo substituídas por uma única Junta Estadual, sediada na capital de cada estado. Nessa Junta Estadual, era lavrada a ata de apuração geral, após recebimento e conferência das atas seccionais recebidas. Pela legislação, a apuração geral se iniciava 30 dias após o pleito, pois era o tempo para que papeis e livros chegassem ao distrito federal. Neste intervalo, também havia espaço para fraude e manipulação, por conta do manuseio dos papeis. No entanto, como observa Telarolli (1982), com o processo de apuração final se deslocando do município para esferas mais centrais, o poder privado local vai reduzindo sua margem de influência e o poder público vai se fortalecendo, paralelamente à entrada do Judiciário no processo. Ou seja, há transformações na condução dos escrutínios, como será melhor detalhado no capítulo 3. Por fim, a emissão dos diplomas, com os resultados finais das votações, era lavrada em ata nas capitais, cujas cópias finalmente seriam enviadas para a Câmara dos Deputados e o Senado – onde aconteceria a última etapa de validação dos escrutínios.

Na última fase, os parlamentares emitiam uma sentença definitiva sobre os diplomas enviados pelas Juntas Apuradoras, o que ficou conhecido como “processo de verificação de poderes”. O objetivo era não apenas validar os resultados calculados, mas também resolver eventuais contestações e protestos que por ventura não haviam sido solucionados nos estados. As comissões nomeadas pelos presidentes das Casas Legislativas avaliavam os certificados que aparentemente possuíam as condições legais. De posse dessa lista dos candidatos eleitos, ela era submetida à votação em plenário para, somente após aprovação, os candidatos serem devidamente empossados⁴⁸. Cabia, portanto, ao Congresso a chancela dos diplomados, legitimando suas eleições ou “degolando-os” – termo bastante conhecido para designar os candidatos, especialmente da oposição, que não eram autorizados a tomar posse de seus cargos, mesmo com diploma das juntas apuradoras. Não é à toa que esta etapa era conhecida como “terceiro escrutínio” – feito após a apuração dos votos pelas seções eleitorais e pelas juntas apuradoras.

As etapas descritas acima sintetizam o complexo processo de escolha dos candidatos a cargos políticos durante a Primeira República. Cada momento era recheado de normas

⁴⁸ Maiores detalhes sobre cada uma das fases do processo eleitoral podem ser encontrados em Ricci e Zulini (2014), que fazem uma minuciosa análise dos escrutínios.

burocráticas que não impediam a ocorrência de subversão dos resultados. No entanto, resumir mais de trinta anos de vida eleitoral ininterrupta a um pacto oligárquico, baseado em uma lógica simplista de revezamento de poder entre os principais estados, é ignorar as transformações das instituições ao longo dessas décadas. Além do mais, não se deve desconsiderar as mudanças socioeconômicas pelas quais passava o país, na medida em que geraram impactos significativos e duradouros na opinião pública e na condução da política institucional, como será abordado no próximo capítulo.

2.4 - Conclusões do capítulo: um quadro político-eleitoral da Primeira República

As conclusões gerais do capítulo 2 sugerem que o Brasil, entre 1889 e 1930, configurava-se como uma oligarquia competitiva. Nesse período, a maior parte da população estava excluída dos direitos políticos, sendo governada e "representada" por uma pequena elite. A dinâmica política da Primeira República se formou a partir da competição interna entre essas oligarquias. Conforme terminologia de Dahl (1997), tratava-se de uma "oligarquia competitiva", excluindo a maior parte da população da esfera representativa.

O período oligárquico é entendido como o contexto histórico, social e político no qual se deram as primeiras tentativas de representação institucional da República brasileira. No final do século XIX e início do XX, o Brasil ainda era um país predominantemente rural e analfabeto, com uma distribuição desigual de poder e uma capacidade limitada de organização da sociedade para participar da disputa eleitoral.

Quando se fala de oligarquias, a referência é as elites que buscavam ocupar o espaço político, disputando eleições e candidaturas por meio de partidos políticos, nos três níveis de governo. É a partir das ações dessas elites que se analisam o desenvolvimento das instituições políticas e a forma como a democracia foi se moldando desde 1889. Dentro das complexas e contraditórias relações dessas elites com a democracia representativa, foi importante discutir o conceito de "elites políticas" e suas conexões com o fenômeno do coronelismo, que marcou a história política e social do Brasil desde antes da República.

Em resumo, o capítulo destacou a relevância das elites para a dinâmica do sistema político emergente na transição do século XIX para o XX. A representação política era, conforme visões do pensamento ocidental, considerada uma atividade restrita às camadas superiores da sociedade, que possuíam uma suposta capacidade intelectual de organizar a nação em direção ao progresso. No Brasil, essa interpretação se combinou com práticas coronelistas em nível local e com a dependência das pessoas em relação aos oligarcas que controlavam os

municípios. Dessa maneira, a competição eleitoral, o preenchimento de cargos públicos e a vida pública, de modo geral, eram baseados em uma alternância de poder considerada “natural” entre membros das oligarquias. Nesse contexto, onde o poder federal tinha uma influência secundária, aconteciam as eleições e a organização partidária, essenciais para a construção do regime democrático brasileiro, ainda que sob bases contraditórias e adversas.

CAPÍTULO 3: O nascente regime republicano “democrático” no Brasil (1889-1932) e suas instituições

Este capítulo tem por objetivo retomar as análises sobre as primeiras décadas do regime republicano no Brasil, considerando o novo olhar para as instituições políticas, conforme destacado no capítulo anterior. Para isso optou-se por dividir o estudo em duas partes. A primeira se centrará nos aspectos gerais do regime e suas interpretações pela literatura: a montagem dos governos republicanos, as alianças políticas, a “estabilização” dos governos, a competição eleitoral e o papel dos partidos políticos. Na sequência, serão apresentadas as reinterpretções que a historiografia, bem como a Ciência Política, tem feito sobre a Primeira República, chamando a atenção para suas complexidades na formação do arranjo político oligárquico – contestando, pois, leituras que simplesmente colocam o período como “estável” em suas sucessões presidenciais e na governabilidade, perpetuando um modelo político que teria pouca contribuição para o regime democrático brasileiro.

Como apresentado até aqui, nos capítulos e seções anteriores, há na historiografia e na Ciência Política visões dominantes que tendem a olhar, de maneira negativa, para a Primeira República. Durante décadas, elas trouxeram a noção de que tal período se marcaria apenas por eleições fraudulentas e violentas, com a perpetuação dos mesmos políticos no poder e com um sistema político capaz de se estabilizar apenas pela simples alternância dos governos de Minas e São Paulo, sem competição ou contestação.

Nesta direção interpretativa, o quadro 3, abaixo, sintetiza quais são os autores e suas teses gerais acerca do período, de modo a identificar com quais trabalhos se pretende construir um diálogo e uma nova interpretação do sistema representativo e da democracia. Foram selecionados alguns considerando três critérios. Primeiro, o alcance que seus argumentos tiveram na Ciência Política e na historiografia, ecoando em diversos outros trabalhos (Leal, 2012; Faoro, 1987; Lessa, 1988; Queiroz, 1969). Segundo, por se tratarem de autores que investigaram a Primeira República em vários estudos, com um olhar pessimista quanto às suas instituições (Carone, 1969; 1970; 1971; Love, 1982; 1993; Carvalho, 1987; 2003). Terceiro, por ser uma obra recente e que ainda endossa bastante da visão tradicional sobre o período (Bignotto, 2020). Não foram consideradas as obras de autores contemporâneos aos fatos, os chamados “textos de época”, porque o foco do trabalho recai sobre as teses acadêmicas que foram desenvolvidas na posteridade, quando o sistema político já havia se findado, permitindo

um distanciamento analítico maior dos fatos⁴⁹. Apenas alguns relatos de época foram citados, como forma de contextualizar os fatos descritos.

Quadro 3 - Autores, obras e teses com visões clássicas acerca da Primeira República

Autor, obra e ano	Tese central
Victor Nunes Leal - <i>Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil</i> (2012 [1949])	A estabilização do regime oligárquico advém do coronelismo e seu controle sobre o voto, garantindo previsibilidade nas eleições e manutenção dos interesses das elites. Ausência dos partidos políticos como agentes do processo eleitoral.
Raymundo Faoro - <i>Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro</i> (1987; 2008 [1958])	O Estado brasileiro é alvo do patrimonialismo das oligarquias desde sua independência, tornando-se mera extensão dos interesses de grupos dominantes. Isso compromete a formação de uma democracia representativa no país, tornando-o uma “República inacabada”.
Maria Isaura Pereira de Queiroz – <i>O mandonismo local na vida política brasileira</i> (1969 [1956-1957])	A estrutura política nacional não tem grande centralidade, na medida em que a dinâmica política ocorre em nível local, em um sistema de poder familiar e privado baseado no mandonismo.
Edgard Carone – <i>A Primeira República – Texto e Contexto</i> (1969); <i>A República Velha – Instituições e Classes Sociais</i> (1970); <i>A República Velha – Evolução Política</i> (1971)	O período republicano é a substituição da centralização imperial por um sistema de poder oligárquico baseado nos grandes estados, capitaneados por São Paulo e Minas Gerais, altamente descentralizado. A implantação da República é o gesto dos interesses classistas da elite cafeeira, quando atingem sua plenitude.
Renato Lessa - <i>A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira</i> (1988)	A estabilização do regime e sua governabilidade veio após Campos Sales (1898-1902), que estabeleceu a política dos governadores, pacificando as tensões regionais, eliminando opositores e alternando o poder entre as oligarquias mineiras e paulistas. Conferiu-se, pois, previsibilidade ao sistema político.
Joseph Love - <i>A locomotiva: São Paulo na federação brasileira: 1889-1937</i> (1982); <i>Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937</i> (1993)	O regime político do período é débil e sem legitimidade, na medida em que as eleições (fraudadas) eram meras formalidades e o controle clientelístico das oligarquias regionais predominava na vida social e política. O federalismo apenas estimulou o domínio do governo federal pelas elites mineiras, paulistas e gaúchas. A preponderância paulista no país se dá por seu protagonismo econômico e pela capacidade de sua oligarquia cafeeira de pautar seus interesses.
José Murilo de Carvalho – <i>Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi</i> (1987); <i>Os três povos da República</i> (2003)	Há um retrocesso na passagem do Império para a República, devido ao "voto de cabresto" e à diminuição no tamanho do eleitorado, eliminando a competição política, a participação popular nas eleições e distanciando os representantes do eleitorado.
Newton Bignotto - <i>O Brasil à procura da democracia: da Proclamação da República ao século XXI (1889-2018)</i> (2020)	Houve baixa, ou quase nula, contribuição da Primeira República para os avanços democráticos no Brasil.

Fonte: elaboração do autor.

⁴⁹ Vale a pena, contudo, mencionar alguns destes escritos clássicos, que certamente influenciaram as concepções dos acadêmicos acerca da primeira experiência republicana, sobretudo na vertente mais crítica às instituições e ao funcionamento do sistema político. O livro “À Margem da História da República, organizado por Vicente Licínio Cardoso, publicado em 1924 e reeditado em 1981, traz um balanço dos 100 anos de independência do país, considerando especialmente o advento da República. A reação ao regime recém-instalado, com crítica à mera cópia do modelo americano, foi feita já em 1893, pelo monarquista Eduardo Prado (“A Ilusão Americana”). Outra reação registrada sobre a proclamação da República é encontrada em Lobo (1889). Gomes e Abreu (2009) elencam algumas declarações e depoimentos de jornalistas, políticos e outras figuras que, no contexto do Estado Novo (1937-1945), analisavam o que foi a “República Velha”. Por fim, em uma perspectiva literária, a obra de Lima Barreto (1881-1922) é repleta de críticas à política republicana, como demonstra Schwarcz (2017).

Por outro lado, o quadro 4 apresenta os autores, suas obras e teses que procuraram reinterpretar a vida política na Primeira República, sob a ótica da democracia, da competição partidária, das instâncias de governabilidade e da própria dinâmica do que se entendia por sistema representativo, à época. Parte destes esforços vem ocorrendo desde a década de 1980, enfatizando o caráter esquemático das alianças intra e interpartidárias e o fato de serem bastante caóticas e circunstanciais, exigindo dos partidos e suas elites um esforço de coordenação fundamental para sua projeção no cenário nacional (Kugelmas, 1986; Viscardi, 2012). Portanto, havia competição eleitoral e dissensos, dentro dos moldes propostos pela época – a fraude e a degola, por exemplo, se inserem neste rol de práticas e possibilidades de competir (Ricci e Zulini, 2014; 2015; Figueiredo, 2016).

Além disso, outros trabalhos se inserem em uma perspectiva da literatura que defende a autonomia relativa do Estado e do Poder Legislativo, em relação aos interesses econômicos e políticos hegemônicos – mas sem desconsiderar a forte presença destes setores nas políticas governamentais (Schwartzman, 2015; Reis, 1979; 1982; Zulini, 2016). Tais autonomias contribuíram para a formação de um sistema representativo que, inicialmente bastante restritivo, se perpetuou e se ampliou por suas instituições, após 1930 (Gomes e Abreu, 2009; Santos, 2013).

Desta forma, os trabalhos selecionados no quadro 4 absorveram uma gama de informações e dados que reposicionaram – e vem reposicionando – a Primeira República nos estudos acadêmicos. Contudo, pelo próprio escopo analítico de cada autor e de seus objetivos específicos, não houve, até então, uma aproximação sistematizada destas reinterpretações com os debates sobre democracia e representação, no sentido de inserir os 41 anos iniciais da República como basilares para a trajetória institucional do país. Assim, a lacuna a ser preenchida por este trabalho está no esforço em colocar tais argumentações e linhas de análise em discussão, procurando demonstrar como a literatura vem caminhando para um entendimento das instituições da experiência republicana inicial como estruturais para o sistema representativo brasileiro.

Quadro 4 - Autores, obras e teses com reinterpretações acerca da Primeira República

Autor, obra e ano	Tese central
Simon Schwartzman – <i>Bases do autoritarismo brasileiro</i> (2015 [1982])	O debate acerca da centralização e descentralização do poder está mal colocado, pois ocorriam ambas as coisas. Havia um poder político centralizado e sustentado apenas em sua própria máquina administrativa. Por outro lado, o poder privado e autônomo difuso se manifestava, porém só adquiria expressão política quando cooptado pelo Estado.
Elisa Pereira Reis – <i>The agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil</i> (1979); <i>Interesses agro-exportadores e construção do estado: Brasil de 1890 a 1930</i> (1982)	A Primeira República não é um hiato no processo de <i>state-building</i> , como coloca a literatura que analisa o modelo federalista então vigente. Afinal, nem sempre o Estado esteve subordinado aos interesses sociais da elite cafeeira. Portanto, ele não perde sua identidade sob a dominação oligárquica.
Eduardo Kugelmas - <i>Difícil hegemonia: um estudo sobre São Paulo na Primeira República</i> (1986)	A relevância dos paulistas no cenário federal somente foi conseguida mediante uma forte coordenação interpartidária no PRP, na medida em que as dissidências entre suas elites ameaçavam o controle do estado no sistema político.
Ângela de Castro Gomes e Martha Abreu - <i>A nova “Velha” República: um pouco de história e historiografia</i> (2009)	As eleições possuíam uma importância maior do que a literatura atribui, na medida em que “eram responsáveis por uma incipiente, porém pedagógica, mobilização de eleitores” (p. 7). Há uma enorme descrença no poder da institucionalidade jurídico-política liberal. É a célebre distinção entre o Brasil real e o Brasil legal (abstrato e inexistente na prática). As leis, portanto, são vistas como elementos que pouco ou nada contribuem para a transformação da realidade social.
Cláudia Viscardi – <i>O teatro das oligarquias: uma revisão da política do café-com-leite</i> (2012)	Na tese clássica, o “café com leite” seria o eixo de sustentação da Primeira República, com um “triumvirato” comandante do país, composto pelos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Os demais apenas orbitariam em torno destes três – uma espécie de “rotativismo”. As sucessões presidenciais e os arranjos políticos para tal, no entanto, são muito mais complexas e estabelecem dinâmicas de competição política típicas do contexto histórico em que se vivia.
Wanderley Guilherme dos Santos - <i>O sistema oligárquico representativo na Primeira República</i> (2013)	O sistema representativo oligárquico que ascendeu em 1889 foi fundamental para a construção de uma rotina institucional republicana no Brasil. A despeito das restrições eleitorais e do caráter altamente elitizado, a estabilidade governamental e legislativa da Primeira República foi fundamental para a progressão – e ampliação – da política representativa no século XX. As instituições, portanto, vão apresentando efeitos cumulativos que só se percebem depois de algumas décadas.
Paolo Ricci e Jaqueline Porto Zulini - <i>Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República</i> (2014); <i>As eleições no Brasil Republicano: para além do estereótipo da fraude eleitoral</i> (2015)	A fraude era um modo de competir, em voga naquele momento. Não era simplesmente um desvirtuamento da verdade eleitoral, mas sim a demonstração de incapacidade sobre a máquina administrativa dos pleitos. A própria competição eleitoral se dava em torno da condução da burocracia eleitoral, mais do que na condução dos eleitores. A competição política e disputa pelo controle do voto são, portanto, dois elementos recorrentes nas eleições da Primeira República.
Jaqueline Porto Zulini - <i>Modos do bom governo na Primeira República brasileira: o papel do parlamento no regime de 1889-1930</i> (2016)	O Legislativo não foi submisso aos mandos do Executivo federal, ao longo da Primeira República. Pelo contrário, o Parlamento foi palco fundamental de negociações e acordos partidários, essenciais para a governabilidade e a canalização dos conflitos por vias institucionais.
Vitor Fonseca Figueiredo - <i>Voto e competição política na Primeira República: o caso de Minas Gerais</i> (2016)	A competição político-eleitoral seria inviabilizada pelo grau de domínio do PRM no estado. Contudo, como mostra o autor, havia candidaturas em disputa, ativa e constantemente. Já a fraude é interpretada como um instrumento de luta pelo poder, que foi sendo cada vez mais combatido pelas reformas eleitorais. O crescente rigor da lei limitou o arbítrio político sobre o processo de formação das bancadas, ampliando a concorrência eleitoral.

Fonte: elaboração do autor.

3.1 - Inaugurando a República: aspectos do desenvolvimento institucional e suas interpretações clássicas

O objetivo desta seção é evidenciar os processos políticos que moldaram a Primeira República, seguindo as argumentações da literatura tradicional acerca do período. Mais do que simplesmente expor as interpretações de cada autor, espera-se apontar como elas se construíram ao longo do tempo e consolidaram, perante a opinião pública, visões bastante cristalizadas no senso comum, sobre a vida política após 1889. Muitas dessas leituras contribuíram para a criação de estereótipos e distorções em torno das primeiras décadas republicanas - o que torna essencial, antes de contestá-las e apresentar reinterpretações, apontar os principais pontos debatidos há décadas por historiadores, cientistas políticos e sociólogos interessados neste tema.

Em “Os Donos do Poder”, referência essencial para os estudos sobre o patronato e a formação do patrimonialismo brasileiro, Raymundo Faoro (1987) observou a permanência, após a proclamação da República em 15 de novembro de 1889, de muitas estruturas e práticas dos períodos colonial e imperial. A centralização do poder e a concentração de riqueza nas mãos de poucos, por exemplo, continuaram a definir a sociedade brasileira, com pouca mobilidade social e um Estado que servia, principalmente, aos interesses das elites. Até mesmo políticos do Segundo Reinado, declaradamente monarquistas ou não, foram eleitos e reconduzidos aos cargos, como demonstra Queiroz (1969, p. 86)

Por outro lado, o abandono dos critérios monárquicos de organização da política, sobretudo com o fim do Poder Moderador, inaugurou um período de grande incerteza, pelo menos durante a primeira década republicana (Lessa, 1988). Apesar de uma mudança formal na estrutura do regime, que passou de monarquia para república, e a implementação dos liberalismos político e econômico, o cotidiano social e político pouco se alterou, sendo marcado pela exclusão das massas dos processos decisórios e pelo autoritarismo social na maneira de se lidar com o povo e opiniões divergentes:

A verdade eleitoral não sairia da lei como queriam os estadistas: a verdade eleitoral, mesmo depurada com honestidade, traria à tona o próprio país, com o eleitorado obediente ao governo, qualquer que fosse este, uma vez que fosse o poder que nomeia, que possui as armas e o pão. O deputado, dentro desse círculo de ferro, era nada mais que o resultado das combinações de cúpula, tramadas nos salões dos poderosos (Faoro, 2008, p. 391).

O patrimonialismo, conceito central na obra de Faoro para tratar da complexa relação entre público e privado no país, seguia como uma grande marca do Estado brasileiro pós-1889.

A diferença é que ele havia se aperfeiçoado, à medida em que as esferas governamentais se modernizaram e as elites construíram seus mecanismos de perpetuação no poder, demarcando a chamada “República Velha” em bases oligárquicas e patrimoniais:

Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal (Faoro, 2008, p. 823)

No entanto, a despeito das continuidades socioeconômicas e das incertezas quanto ao futuro político do país, a chegada do regime republicano em 1889 e o estabelecimento de sua Carta Constitucional, em 1891, trouxeram algumas novidades para o arranjo institucional brasileiro. Primeiramente, destaca-se a adoção do presidencialismo, que fortalecia o Poder Executivo, fazendo-o emanar da vontade geral, ao contrário da tradição do Império que o definiu como criação e, portanto, à disposição do Poder Moderador. Outra novidade foi a indissolubilidade do Poder Legislativo, que passou a contar com várias prerrogativas – controle total sobre o orçamento federal; possibilidade de criar bancos de emissão; direito de legislar sobre a organização das Forças Armadas; criação de empregos públicos federais; direito exclusivo de verificar e reconhecer os poderes de seus membros. Desta forma, extinto o Poder Moderador, coube ao próprio Legislativo o completo controle sobre sua dinâmica e sua renovação. Por fim, a maior autonomia conferida aos municípios e estados levou a uma ampliação do modelo federalista.

Entre as elites liberais e republicanas da época, havia expectativa quanto à renovação que traria a Constituição de 1891, que finalmente aproximaria o Brasil da democracia, em consonância com o que vinha acontecendo nos demais países latino-americanos da época. No entanto, na visão de Lessa (1988) e Lynch (2016), o que se viu foi a instauração de um autoritarismo que associava Exército à oligarquia rural. À época da constituinte, intelectuais de renome, como Joaquim Nabuco, já enxergavam esta deturpação no conceito de “república”:

Ninguém mais do que eu reconhece o que há de patriótico e levado na concepção republicana de Estado, mas não me posso iludir no caso presente: o atual movimento republicano é um puro efeito de causas acumuladas que nada têm de republicanas; é uma contrarrevolução social; é a tentativa de restauração do escravismo pela servidão da gleba; é o despeito de uma classe, explorado e incensado, ao ponto de ameaçar a unidade moral e a integridade material da pátria (Nabuco, 1989, pp. 383-384).

Tal visão era compartilhada, também, pelos parlamentares, a exemplo do discurso de um senador governista, em 1904: “A República não é a que o nobre senador quer que seja – uma democracia pura. Nós temos uma democracia autoritária, copiada da americana. O nobre senador é radical e eu sou conservador⁵⁰”. Ou seja, o espaço público desenhado pelos republicanos, no início da década de 1890, era restrito a alguns segmentos sociais, apenas: proprietários de terras, altos funcionários do Estado, profissionais liberais e militares. Assim, os governos eram para poucos e, mesmo assim, corriam risco de não conseguirem coordenar os diversos interesses dessas elites que estavam no jogo.

Na mesma direção, Manoel Bomfim, pensador da virada do século XIX e XX, vendo de perto os desdobramentos da República, conclui que sua proclamação não colocou o país no caminho da liberdade democrática, mas apenas consolidou seus aspectos mais negativos – herdados de um passado colonial e de relações parasitárias estabelecidas entre Colônia e Metrópole. Sintetizando a análise, observa o autor:

Querer um regime moderno, com as almas cristalizadas nos costumes de três séculos atrás, não é uma utopia, é uma monstruosidade. Proclamar democracia e liberdade, e manter e defender as condições sociais e políticas das eras do absolutismo é mais do que insensato – é funesto, mais funesto do que o próprio absolutismo formal (Bomfim, 2005, p. 362).

Segundo Lessa (1988) e Lynch (2016), em muito baseados nas interpretações canônicas de Faoro (1987) e Carone (1969; 1970; 1971), esta primeira década republicana é caracterizada pela ausência de mecanismos institucionais minimamente organizadores da vida política e por comportamentos erráticos dos atores, gerando incerteza e confusão. Afinal, a anarquia era endógena ao próprio sistema⁵¹:

os primeiros anos republicanos se caracterizaram mais pela ausência de mecanismos institucionais próprios do Império do que pela invenção de novas formas de organização política. O veto imposto ao regime monárquico não implicou a invenção positiva de uma nova ordem. O que se seguiu [...] foi uma completa desrotinização da política, o mergulho no caos (Lessa, 1988, p. 43).

A única instituição capaz de garantir certa unidade e reorganização republicana, após a derrocada do trono, nos primeiros anos republicanos, seria o Exército – ainda que a duras penas,

⁵⁰ ANAIS do Senado Federal, sessão de 16 de agosto de 1904.

⁵¹ O próprio Campos Sales, então senador à época, já se mostrava preocupado com a questão da desordem, como expressou em carta. Ele fala de “elementos agitadores”, que são os elementos perversos em todas as democracias (“Câmaras agitadoras”). “Todos conhecem a minha índole conservadora, que uns por erro de apresentação, outros por espírito de hostilidade, qualificam injustamente de autoritário” (Lessa, 1988, p. 81).

dados os protestos regionais e as duras críticas feitas pelos “republicanos históricos” aos rumos tomados pelo governo federal⁵² (Faoro, 1987). Com a queda dos governos militares de Deodoro da Fonseca (1889-1891) e de Floriano Peixoto (1891-1894)⁵³, passado o governo Prudente de Moraes (1894-1898), toda a estabilidade político-institucional da qual gozaram as elites políticas, de 1898 até 1930, seria decorrente dos acordos endossados pela política dos governadores. Ela seria responsável por realizar um revezamento no poder entre representantes daqueles estados mais importantes: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (Lessa, 1988; Viscardi, 2012).

Após 1894, ficou a questão sobre quem faz parte da comunidade política e como seriam as relações entre o poder central e os estados, além de se debater sobre a organização dos partidos políticos e a definição das identidades políticas. A situação institucional, na visão geral tanto da época quanto da posteridade, era de um país sem rumo ideológico e sem organização política. Para Mello (2011), houve intensa participação do povo na vida política, nas décadas de 1870 e 1880. Isso ocorria devido às questões sobre transformações radicais na estrutura social do país, a exemplo da abolição da escravidão e do republicanismo. No entanto, com a proclamação em 1889 e finalizados os dois governos militares, muitos se decepcionaram porque não houve a mesma agitação que nos anos anteriores e que propusessem uma nova perspectiva para o sistema representativo no país.

O modelo Campos Sales, então, vem para alterar o caos institucional e administrativo, herdado do governo Prudente de Moraes, em dois aspectos distintos. Por um lado, um conjunto de procedimentos postos em ação para obter estabilidade e dotar a República de um padrão mínimo de governabilidade – ou seja, os mecanismos da política dos governadores e a operação da Comissão de Verificação de Poderes, que como visto no Capítulo anterior, garantia autonomia aos chefes estaduais na diplomação dos candidatos eleitos. Por outro lado, o aspecto substantivo diz respeito à postura de Sales, que atribui ao modelo uma concepção despolitizadora e meramente administrativa do governo, a fim de resguardar o “interesse nacional” e evitar conflitos entre oligarquias e/ou partidos. Em sua essência, a política dos governadores significava um tipo de federalismo no qual a passagem do controle decisório sai

⁵² A fala a seguir, de Rui Barbosa, no ano de 1893, traduz o sentimento de uma ala republicana histórica e civil, descontente com os rumos do país pós-1889: “O que atrofia agora a República Brasileira é a degeneração do governo nacional. O mal está nos centros orgânicos da União. E esse mal consiste na troca da soberania do povo pela soberania militar, na substituição da lei pela vontade de um homem” (Barbosa, 1932, p. 6).

⁵³ Para Lessa (1988, p. 59), os dois primeiros governos republicanos – em especial o governo provisório – viveram diversos “dramas” de governabilidade. Três se destacaram: baixa institucionalização dos mecanismos de governo, anarquia estadual decorrente do federalismo e hiper politização das forças armadas. Havia, portanto, ausência de rotinas institucionais, mostrando que “a incerteza sobrevive à Carta de 1891” (idem, p. 74).

do Parlamento e vai para os governos estaduais, onde residiria a verdadeira soberania da República. Nas palavras do próprio Campos Sales:

Nessa, como em todas as lutas, procurei fortalecer-me com o apoio dos estados, porque – não cessarei de repeti-lo – é lá que reside a verdadeira força política. Na monarquia inglesa, como na república americana, é das unidades do poder local que converge a ação para o centro. [...] O meu pensamento era proporcionar a todos os grupos garantias iguais, com absoluta imparcialidade, de modo a evitar a vitória ilegítima e absorvente de um deles. (...) Em nada me preocupava o resultado do pleito, na medida em que teria ele de representar a vitória da opinião predominante em cada estado. A política dos estados, isto é, a política que fortifica os vínculos de harmonia entre os estados e a União é, pois, na sua essência, a política nacional. É lá, na soma dessas unidades autônomas, que se encontra a verdadeira soberania da opinião. O que pensam os estados pensa a União (Sales, 2016, p. 127).

Durante sua campanha à presidência, Campos Sales se coloca como “propagandista dos princípios democráticos” e “organizador das instituições republicanas” (Sales, 2016). Além disso, em seus discursos na época, falava muito sobre uma vez eleito, deixar de lado os interesses exclusivos do Partido Republicano Federal (PRF)⁵⁴ e se projetar acima deles, guiado por princípios e ideias para assumir a chefia do Estado. Há uma crítica ao espírito de facção no ambiente político e o caráter desenfreado das paixões e interesses. O governo é, antes de tudo, uma instância de administração. Nas palavras de Lessa (1988, p. 93), “ao propor um governo administrativo e ao insistir na opção federalista, o que se imagina [Campos Sales] é a desnacionalização da atividade política tradicional, e de seus rituais específicos, tais como eleições, vida partidária etc.”. Nesse sentido, é notável que até mesmo entre o candidato que futuramente garantiria a “estabilidade” do regime, havia pouca crença nas instituições republicanas do ponto de vista democrático e eleitoral. Tratava-se, no limite, de uma administração burocrática e desprovida de conotações partidárias e ideológicas.

Uma vez eleito, em março de 1898, a política inaugurada pelo novo presidente, segundo suas próprias palavras, pretendia-se trazer uma “política nacional de tolerância e concórdia” (Sales, 2016), na qual os partidos seriam necessários na medida em que soubessem exercer uma ação “prudente, tolerante e disciplinada”. No entanto, na prática, Campos Sales almejava que as ações do governo se baseassem menos em partidos políticos, já que o presidente era avesso a eles, entendendo-os como espírito de facção. O objetivo central era criar uma área de atuação

⁵⁴ Em julho de 1893, ocorre a criação do PRF (Partido Republicano Federal), primeiro partido de caráter nacional, após a dissolução dos partidos monárquicos. Liderado na época por Francisco Glicério, era bastante diversificado em seu interior, abrigando: republicanos históricos, ex-monarquistas, liberais moderados, conservadores do velho estilo, federalistas, centralizadores, florianistas exaltados etc. Era um partido de apoio ao governo, o que gerou uma adesão generalizada, com fins de conservar o poder e a influência nos estados.

política menos alheia aos resultados do conflito político. As condições externas seriam favoráveis para esta dinâmica: os estados grandes contariam com alguma estabilidade política, devido à hegemonia de suas oligarquias; o Congresso seguiria coeso e apoiando as decisões da presidência; militares em domesticação, após afastamento do controle do Poder Executivo; a oposição derrotada, pelos mecanismos de fraude eleitoral. Para a formação dos ministérios, por fim, o presidente escolheu pessoas ligadas à “competência administrativa” e menos guiadas pela política partidária, dando um caráter “apolítico” para seu governo.

Nos livros didáticos, na opinião pública e até mesmo dentro da literatura especializada – a exemplo dos trabalhos de Lessa (1988) e, mais recentemente, de Lynch (2016) – defende-se que, após 1898, com a eleição de Campos Sales, o revezamento do poder entre as oligarquias de Minas Gerais e São Paulo garantiria a governabilidade e a perpetuação do pacto (Carone, 1969; Souza, 1982; Faoro, 1987). Adaptando-se à realidade do mandonismo local, que persistia mesmo após a queda da monarquia, a “política dos governadores” se baseou nos municípios e construiu a coordenação nacional, a partir dos estados mais desenvolvidos economicamente (Queiroz, 1969). A política dos governadores era o nome dado à domesticação dos conflitos e à materialidade institucional da República a partir de 1898.

O mote das disputas eleitorais se daria, pois, através uma aliança de revezamento entre as oligarquias mineiras e paulistas. Afinal, enquanto os mineiros detinham o maior colégio eleitoral, os paulistas eram o principal motor econômico do país, tornando ambos os estados centrais para a condução da vida política. Ambos, então, comandariam a presidência do país, sempre de modo revezado em acordos já dados *a priori*. Não haveria competição, disputa ou dissenso, já que o reconhecimento das eleições e a diplomação dos vencedores aniquilaria os discordantes. Nas palavras de Faoro (2008, p. 670):

As discordâncias, além do potencial governismo, tinham uma chave conciliatória, necessário ponto de partida de todo o jogo: o reconhecimento das eleições, com o diploma ao vencedor. Sobre esta pedra, a partir de 1900, erguer-se-á a ordem republicana, para um império de trinta anos. A República, hesitante na procura do campo de gravitação de seus elementos internos, encontra afinal o eixo que a fará rodar na fixação pragmática do federalismo. Campos Sales define os objetivos do seu esquema na necessidade de "apagar as dissensões que dividiam o Congresso e constituir nele uma unidade forte, patriótica e decidida a prestar o seu concurso ao governo".

Há, portanto, um papel estratégico a ser desempenhado pelo Executivo federal, que é o de se colocar acima do Congresso e das facções intrapartidárias, sobretudo do PRF, de modo a garantir a subserviência das elites políticas e, assim, governar de maneira conciliatória. A

política dos governadores garantiria a governabilidade acima das influências partidárias (Lessa, 1988); assim, “solidificaria e estimularia os grupos oligárquicos, seguros do domínio permanente, onde a legalidade camufla a violência” (Carone, 1971, p. 194). Na opinião de Love (1993), tal política contribuíra para minar a legitimidade do sistema político, perante o eleitorado urbano emergente, ao mesmo tempo em que mantinha os grupos governantes, indefinidamente, em todos os níveis de poder.

Os estados de São Paulo e Minas Gerais, respectivamente, protagonista da economia nacional (devido aos lucros da produção cafeeira) e dono do maior colégio eleitoral do país⁵⁵, tornar-se-ão os principais agentes organizadores do pacto Campos Sales, a partir de então. O termo utilizado e amplamente conhecido para designar a coligação Minas-São Paulo é o “café com leite”: São Paulo, com sua produção de café, e Minas Gerais, com sua diversificada economia agropecuária (simbolizada no leite), representavam interesses econômicos poderosos, herdados dos tempos coloniais e imperiais⁵⁶ (Queiroz, 1969; Leal, 2012).

Uma das interpretações canônicas para os sentidos da aliança mineiro-paulista é encontrada em Love (1982, p. 44). Segundo o autor, mais do que mera ausência de protagonismo federal, a união dos dois estados decorreria da fragilidade da democracia brasileira, “incapaz de apoiar-se na livre competição político-partidária”. A coesão do PRP, que desde 1889 se mostrava a única agremiação capaz de coordenar seus atores internamente, foi uma variável importante para garantir aos paulistas o domínio ininterrupto do governo federal, entre 1894 e 1906 (Love, 1982). Posteriormente, o PRM já se encontraria rearticulado e apto para, também, comandar a política nacional. As demais abordagens clássicas da literatura também vão na mesma vertente analítica, apresentando a aliança Minas-São Paulo como o eixo de relativa estabilidade da política no período, especialmente durante as sucessões presidenciais (Souza, 1982; Queiroz, 1969; Lessa, 1988; Leal, 2012).

Como observa Carone (1970), os fazendeiros de Minas Gerais e São Paulo governam no plano federal. Já nos demais estados, dificilmente haveria governantes de outra procedência, que não o espaço agrário, que não dependessem dos apoios dos mineiros e paulistas para a

⁵⁵ A bancada mineira contava com 37 deputados, ao passo que São Paulo, juntamente com Bahia, possuíam 22 deputados, cada.

⁵⁶ A título de ilustração, algumas citações da época demonstram a percepção dos atores políticos acerca do “café com leite”. Rui Barbosa, em um discurso proferido em 1902, afirmou: “O que há é que os dois grandes estados, de Minas e São Paulo, reuniram-se para alternar o governo da República, e têm alternado até aqui”. Em um artigo publicado no jornal “A Notícia”, em 1905, o escritor Olavo Bilac escreveu: “Os representantes políticos de São Paulo e Minas não estão aqui simplesmente como indivíduos. Representam estados, e estados que, juntos, formam a força preponderante do Brasil”. Por fim, o então presidente do Brasil Nilo Peçanha, em um discurso em 1910, declarou: “O fato é que Minas e São Paulo têm dirigido, têm administrado, têm governado o Brasil desde que a República foi instalada.”

sustentação de seus domínios (Faoro, 2008). O Poder Legislativo, por sua vez, também é controlado por porta-vozes dos interesses rurais: “o levantamento numérico de seus membros confirma sua constante supremacia; os debates e projetos apresentados e aprovados mostram a tendência majoritária das classes agrárias” (Carone, 1970, p. 151).

Para a literatura aqui apresentada, bem como para a opinião pública mais ampla e outros estudiosos do tema, a alternância entre presidentes oriundos de São Paulo e Minas Gerais era vista como um mecanismo de estabilidade política⁵⁷. Afinal, ela evitava confrontos diretos entre as elites estaduais e ajudava a manter a coesão entre os estados mais poderosos da federação. Nesta perspectiva, haveria um “triunvirato” comandante do país – além de São Paulo e Minas Gerais, o Rio Grande do Sul também participaria, sobretudo através do senador Pinheiro Machado. Os demais apenas orbitariam em torno destes três, em uma espécie de “rotativismo”. Na análise de Leal (2012), Faoro (2008) e Lessa (1988), essa estabilidade era crucial, em um período marcado pela fragilidade das instituições democráticas e pela predominância dos interesses das oligarquias agrárias sobre a política nacional.

Neste cenário, as eleições eram interpretadas como um mero teatro formal, que acobertava uma série de fraudes e mecanismos que deturpavam a chamada “verdade do voto”. Trazendo um relato contemporâneo à época, Queiroz (1969) descreve:

As eleições eram então por toda a parte “o simples preenchimento, feito por processos mais ou menos grosseiros, de uma formalidade”; viam-se “secções eleitorais ao abandono; livros manipulados nas casas dos coronéis que dirigiam à política municipal”, turmas de candidatos diferentes apresentando-se diante do poder verificador, alegando ter vencido as mesmas eleições; falsificações das atas das Câmaras Municipais que deviam designar os efetivamente eleitos etc. O significado das eleições era manter no poder por um simulacro de legalidade aqueles que dele tinham conseguido se apossar (Castro, 1932, pp. 161-162 *apud* Queiroz, 1969, p. 101).

Também se baseando em relato do período e citando uma frase atribuída ao deputado Érico Coelho (1849-1922), Carone (1970, p. 303) observa que as eleições a bico de pena eram “uma briga entre papeis falsos”. Aludia-se ao fato de que tanto a situação quanto a oposição fraudavam as cédulas eleitorais, mas cada uma chamava para si a vitória, utilizando-se dos mesmos métodos fraudulentos. Além da fraude, a política dos governadores também contribuiu para restringir, ainda mais, as possibilidades do jogo eleitoral e dos métodos de luta pelo poder

⁵⁷ Dentro dos limites propostos por este trabalho, não se pretende realizar uma análise minuciosa das sucessões presidenciais, de modo a descrever seus mecanismos. Para entender melhor cada troca de poder no período, de acordo com a perspectiva clássica do “café com leite”, ver Carone (1970; 1971) e Faoro (2008). Para um estudo alternativo e crítico, ver Viscardi (2012).

(Carone, 1971). Assim, perpetua-se um sufocamento do conflito e das dissidências ao longo dos anos, o que duraria do pleito de 1900 até meados da década de 1920, “num clima onde o dissídio não vulnera as bases da estrutura” (Faoro, 2008, p. 682). Mesmo com acenos para possíveis reformas eleitorais, o resultado não era muito otimista:

através de todas essas tentativas [de reformas eleitorais] (...) o mecanismo representativo continuou a revelar deficiências, por vezes graves (...) Mas mesmo nas épocas em que o processo eleitoral se apresentou menos contaminado de violência ou fraude, sempre impressionou aos espíritos mais lúcidos o artificialismo da representação, que era de modo quase invariavelmente maciçamente governista (Leal, 2012, p. 241).

As eleições, durante as primeiras décadas republicanas, foram fortemente influenciadas pelo coronelismo, um sistema no qual os coronéis - grandes proprietários de terra - exerciam enorme poder político e social, limitando a representatividade política e perpetuando o poder as elites agrárias. O chamado “voto de cabresto” era a regra, onde eleitores eram obrigados a votar conforme a vontade dos coronéis, além de manipulação de resultados e intimidação de eleitores (Carone, 1970; Carvalho, 1987). A extensão do direito ao sufrágio no pós-1889 deu importância fundamental ao voto dos trabalhadores rurais, o que fez com que os donos de terras aumentassem o controle sobre seu eleitorado – afinal, seus votos representariam uma moeda de troca importante com o governo, elevando sua influência política.

De acordo com o trabalho fundamental de Leal (2012) acerca do coronelismo⁵⁸, é esta força da grande propriedade rural é que leva ao falseamento e à corrupção do governo representativo no Brasil. Para ele, o governismo é a maior expressão do “falseamento do governo representativo”. Afinal, é a partir do poder das elites latifundiárias que irradia o jogo de interesses na política nacional. Para o autor, a vida política na Primeira República significava um retardamento na construção de governos mais representativos e democrático, o que seria agravado pela ignorância da população:

Todas as medidas de moralização da vida política nacional são indiscutivelmente úteis e merecem o aplauso de quantos anseiam pela elevação do nível político do Brasil. Mas não tenhamos demasiadas ilusões, a pobreza do povo, especialmente da população rural, e, em consequência, seu

⁵⁸ Leal (2012), ao contrário de Queiroz (1969), defende que o coronelismo é fruto do enfraquecimento das elites locais, na virada do século XIX para o século XX. Ele ganha sobrevida nos municípios do interior e mais ruralizados. É justamente dessa falsa impressão de uma força, herdada do passado, que advém a necessidade de essas elites colaborarem com os governos estaduais e nacionais, de modo a manterem sua influência local. Já Queiroz enfatiza a capacidade que o mandonismo tem de pautar a política no país, mesmo com o advento da República, perpetuando o domínio que estas mesmas elites possuem desde tempos coloniais. Para a autora, o coronelismo é a forma assumida pelo mandonismo local, a partir de 1889.

atraso cívico e intelectual constituirão sério obstáculo às intenções mais nobres (Leal, 2012, p. 258).

A República, até 1930, funcionaria então sob um sistema político no qual os Estados, baseados em suportes legais, protagonizavam (e dominavam) a política nacional. Em troca desta ampla autonomia, os Estados davam o apoio necessário ao presidente da República. O fenômeno do coronelismo, devido também ao regime federativo, montou sólidas e estáveis máquinas eleitorais nos municípios, que determinaram a instituição da política dos governadores (Souza, 1982; Leal, 2012).

Leal, portanto, não acredita nas reformas institucionais do Brasil, sobretudo as reformas eleitorais. Em sua visão, a história da legislação eleitoral no país seria marcada por um reformismo “incansável”. Até mesmo a novidade e o impacto causado pelo Código Eleitoral de 1932 é minimizado. Nesse sentido, somado ao atraso gerado pelo coronelismo, o regime republicano se via em meio a um estado de paralisia que só começaria a se resolver após o fim do Estado Novo (1945).

Neste contexto de grande corrupção eleitoral e cerceamento das liberdades individuais, a influência do nível local na dinâmica do país, que remonta aos tempos imperiais, é vista como predominante e capaz de bloquear a nacionalização da política. Segundo Queiroz (1969), que sustenta uma visão menos decadente das oligarquias locais, quando comparada à perspectiva de Leal (2012), as elites se saíam sempre vencedoras nos pleitos municipais, todas as vezes em que havia conflito com o nível estadual, seja do partido ou do próprio governo. Segundo a autora:

Mesmo num Estado como São Paulo, glorioso de possuir um partido republicano organizado, o mais antigo do país, o PRP, diretor da política estadual, estava ele, na verdade, na mão das influências municipais; certa dissimulação, porém, tentava encobrir este aspecto de mandonismo local, que tresandava ainda a tempos imperiais e não condizia com as liberdades republicanas, mas a verdade transparecia (Queiroz, 1969, p. 89).

Desta forma, governos e partidos, enquanto instâncias formais de representação política, se encontram presos às vontades dos coronéis locais, tal como ocorria no Império. Assim, torna-se inviável o estabelecimento de instituições políticas nacionais (Love, 1993). O jogo político se estabelece nos municípios e, a partir do apoio do mandonismo local, candidatos do nível estadual e federal conseguem se eleger. A longa citação, a seguir, descreve e sintetiza o

argumento da autora a respeito destes mecanismos de eleição e representação, durante a Primeira República:

O centro da política continuava, malgrado todas as limitações estabelecidas por lei, o município, e dentro do município, o coronel, do mesmo modo que durante o Império. Somente este fenômeno, que durante o Império se mantivera na sombra, veio à tona na República, tornado aparente pela eletividade do presidente do Estado, que exigia do chefe da política estadual, muito trabalho na coordenação e harmonização dos coronéis das diferentes zonas, tendo em vista não só a eleição de seu candidato, como sua própria permanência no cargo, sem ameaças de ser derrubado por adversários [...] Geralmente, entre o presidente ou o chefe estadual e a massa votante se interpunham os coronéis e então tinha ele de se entregar a trabalho muito habilidoso, com o fim de harmonizar e coordenar as diferentes correntes e influências, de modo a se manter no poder. Este resultado era conseguido por meio de um pacto tácito: o governo não se metia no município, onde o coronel tinha carta branca para fazer o que quisesse, e em troca recebia o apoio do coronel (Queiroz, 1969, pp. 89-90).

Ou seja, o trabalho de coordenação e harmonização do jogo político acontece fora das instituições formais – é no seio das fazendas, dos comércios locais e das repartições públicas com seus cargos comissionados, que se faz a eleição. O papel dos coronéis segue forte, perpetuando o mandonismo tão típico do Brasil, desde tempos coloniais. Corroborando com esta tese, Carone (1970, p. 252) aponta que a República acentuou a “antinomia entre formas representativas modernas e estruturas econômicas e sociais de tendências particularistas”. Nesse sentido, mandonismo e coronelismo permanecem determinantes para a vida política no Brasil republicano.

A liberdade administrativa e financeira conferida aos municípios, através das Constituições estaduais, leva a um quadro de aumento da autonomia local. Se Leal (2012) identifica, então, entre os coronéis, um quadro de autonomia extralegal, Carone nota que os atos cometidos por eles também são extralegais – desde a cunhagem de dinheiro particular (1970, p. 256) até o uso de forças armadas locais que atuam paralelamente às forças oficiais (1970, p. 259). Nesse sentido, a letra da lei não passa de um mero recurso formal, pouco aplicado e reservado a situações onde era necessário calar as oposições.

No que concerne aos poderes constitucionais, a literatura observa que há um sufocamento do Legislativo pelo Executivo, sendo que o segundo faz valer os interesses oligárquicos e privativos e utiliza as leis apenas para referendá-los (Faoro, 1987; Lessa, 1988; Leal, 2012; Bignotto, 2020). As distorções na Carta de 1891 se dão, segundo Carone (1970),

não apenas para satisfazer interesses privados das oligarquias locais, mas também para conter as contínuas crises a que se submetem os primeiros governos republicanos⁵⁹.

Para Leal (2012), a dependência que o governo tinha das oligarquias estaduais criou um ciclo vicioso, onde o Legislativo era frequentemente manipulado pelo Executivo através dos coronéis, enfraquecendo a representatividade democrática e a autonomia das casas legislativas. Suas descobertas e sua construção argumentativa ecoaram fortemente pelas teses acadêmicas que tiveram como objeto de estudo a nascente república brasileira. Faoro (2008) também destaca que, dentro da lógica patrimonialista que regia o Estado brasileiro, a política dos governadores inibia a atuação independente do Legislativo, visto que este apenas cancelava as vontades e os interesses particularistas das elites políticas, inclusive em suas relações extrapartidárias. Por fim, a própria fragmentação partidária, impulsionada pelo federalismo exacerbado e pela proliferação de legendas estaduais, enfraquecia o Legislativo, dificultando a construção de uma coordenação capaz de fazer frente ao Executivo.

Todos os pontos destacados até aqui, pela literatura, apontam para um resultado fatídico: tem-se no Brasil, entre 1889 e 1930, uma “República inacabada” (Faoro, 2008; Bignotto, 2020), de ideologia liberal pré-democrática (Carvalho, 1987), perpetuadora dos poderes oligárquicos (Queiroz, 1969; Love, 1982; Leal, 2012) e que se sustenta mediante a política dos governadores, sob liderança das elites de alguns estados que sufocam as oposições e subjugam o Poder Legislativo (Carone, 1971; Lessa, 1988). Um período “descomplicado” para os analistas, dada a congruência básica entre a estrutura socioeconômica, agroexportadora, a organização sociopolítica, oligárquica e coronelista, e o tipo de Estado, patrimonialista (Kugelmas, 1986, p. 1). De modo geral, são estas as visões que coroaram, por muito tempo, as interpretações acerca da Primeira República e influenciaram não apenas o debate acadêmico, mas também a opinião pública mais ampla. A seguir, serão apresentadas as reinterpretações que contestam essas análises, permitindo a inserção de um novo olhar para as instituições representativas do período, conforme sintetizado no quadro 4.

⁵⁹ Tem-se, por exemplo, as diversas crises econômicas, as revoltas populares (Canudos e Revolta da Armada), as lutas eleitorais, as contestações aos resultados nas Assembleias e as nomeações impositivas de aliados políticos em cargos públicos.

3.2 - Reinaugurando a República: aspectos do desenvolvimento institucional e suas reinterpretações

O objetivo desta seção é reanalisar os processos políticos que moldaram a Primeira República, seguindo as argumentações da literatura que procuram recontar suas características, sob um novo olhar. Mais do que simplesmente expor as interpretações de cada autor, espera-se apontar como elas vem contribuindo para repensar as primeiras décadas republicanas. Procurando combater os estereótipos e as distorções sobre a época, historiadores, cientistas políticos e sociólogos interessados neste tema tem problematizado as eleições, os partidos políticos e a representação, na virada do século XIX para o século XX. Este trabalho visa dar um passo além, realizando uma aproximação teórica e empírica entre essas releituras que permitem atribuir uma nova classificação ao período. Sob esse aspecto, entende-se que a Primeira República traz experiências e processos basilares para a formação democrática do Brasil.

Diversos trabalhos recentes na literatura têm revisitado as teses consagradas e desmistificado preconceitos acerca das instituições representativas liberais do período (Hollanda, 2008; Gomes e Abreu, 2009; Viscardi, 2012; Ricci e Zulini, 2014; Zulini, 2016; Viscardi e Figueiredo, 2019). Primeiramente, em linhas gerais, eles destacam que a concepção da política dos governadores, como uma estratégia efetiva de apaziguamento das relações oligárquicas e estabilidade institucional, na verdade, não se sustenta. A contribuição mais geral desta nova abordagem é a de que não havia estabilidade e nem previsibilidade na coordenação da vida política nacional: havia conflito, dissenso e espaço para contestações. No entanto, tais ações ocorriam dentro dos marcos legais e formais do que se entendia por representação e participação institucional na época, ou seja, apenas entre as elites aptas a votarem e a serem votadas.

Esta limitação no escopo dos participantes da vida pública representativa não é desprezível, analiticamente, ou algo a ser taxado de um mero elitismo político. É importante inverter o eixo de análise, para se observar outro lado desse modelo representativo. Seguindo a linha argumentativa de Posada-Carbó (1996; 2000), pensar a democracia representativa na América Latina no século XIX e início do século XX é entender, primeiramente, que não há um rápido predomínio e ampliação das instituições democráticas liberais – a despeito da existência formal delas. A simples adoção de eleições não levou a um rápido predomínio das instituições democráticas liberais. Ou seja, o jogo político é feito por oligarquias que se perpetuam no poder há gerações e que herdaram um arcabouço legal que as possibilita competir

entre si, bloqueando a entrada de novos atores. Como visto na seção anterior, Victor Nunes Leal, em 1948, já realizava este balanço do regime representativo brasileiro por meio do coronelismo (Leal, 2012). A questão a ser levantada, à luz da literatura mais recente e de um olhar alternativo, é a de que o nascimento – para a posterior ampliação – das instituições democráticas se dá neste seio restritivo, onde são construídas paulatinamente e sujeitas às contradições inerentes ao próprio contexto⁶⁰.

Desta forma, a “política dos governadores” – e tudo o que dela deriva, como as relações partidárias, a competição eleitoral e a governabilidade – será compreendida como uma forma de participação e disputa em nível institucional, dentro dos marcos do que se entendia por democracia representativa na época (Ziblatt, 2017). Não cabe falar em estabilidade dos arranjos sucessórios a cada eleição presidencial (Kugelman, 1986; Viscardi, 2012) ou de desprezar o papel dos partidos políticos (Ricci e Zulini, 2014; 2016), haja vista a centralidade que estes elementos ocuparam no desenho institucional do país.

Um primeiro ponto a se problematizar é sobre o afastamento dos demais estados dos processos decisórios. O trabalho de Viscardi (2012) vai na direção contrária a esta visão, contribuindo para uma mudança analítica na maneira de se olhar para o período. Segundo a autora, a estabilidade do regime, na verdade, derivava da ausência de alianças permanentes e monolíticas:

A instabilidade das alianças é que conferiu ao regime a estabilidade necessária, na medida em que impedia a monopolização do poder, deixando sempre aberta a possibilidade de sua renovação, mesmo que esta dificilmente ocorresse (Viscardi, 2012, p. 45).

Assim, as trocas presidenciais não estavam decididas *a priori*, em um sistema pragmático-jurídico estabelecido por Campos Sales (Carone, 1971), mas sim marcadas por conflitos e disputas entre as oligarquias estaduais⁶¹. Neste processo, outros estados, para além de Minas e São Paulo, também marcavam presença e tinham relevância – a exemplo do Rio

⁶⁰ Como bem observam Gomes e Abreu (2009), já dentro de uma abordagem revisionista, mas sem perder o realismo analítico: Está no “DNA” da Primeira República a ausência de participação política. Afinal, mesmo entre os setores dissidentes (liberais e conservadores), havia esta confluência, que se perpetua desde o Segundo Reinado, na verdade.

⁶¹ A título de aprofundamento no assunto, além dos trabalhos apontados na seção 3.1, outros autores importantes também colocam o presidente Campos Sales como consolidador de um sistema pragmático-jurídico. Tal argumento é corroborado por Wirth (1982), Silva (1975) e Souza (1982), que trazem o governo Sales como estabilizador do sistema presidencial, expurgando os dissidentes e garantindo a longevidade do regime, até 1930. Uma revisão maior dos trabalhos que defendem esta linha interpretativa, até os anos 2000, pode ser encontrada em Viscardi (2016).

Grande do Sul. Não se tratavam, pois, de pactos monolíticos. A hegemonia do setor cafeeiro, embora incontestável, foi difícil de ser construída e, por não dar conta de atender a todas as demandas, teve que abrir espaço para abrigar outros setores, em seus diferentes interesses. Trata-se de reconhecer que o próprio Estado era um ator em jogo e, portanto, possuía interesses próprios. A hegemonia política nacional é relativa, especialmente a paulista e a mineira, o que não coloca as elites de ambos os estados como capazes de decidir, unilateralmente, os rumos do país.

Olhar para as alianças políticas entre os estados como conjunturais e conflituosas, ao invés de blocos monolíticos e estáveis, abre um caminho mais complexo para se ler a Primeira República. Afinal, reduzi-la ao “café com leite” e aos interesses oligárquicos das elites rurais é muito mais simples e didático. No entanto, esta visão pouco contribui para a compreensão das divergências internas entre estas elites, bem como do papel que essas diferenças tiveram para o sistema político em formação. Além disso, ela indicaria que houve no período uma estagnação da representação política do país. A conclusão de Carone (1971, p. 194) sobre os sentidos do pacto Campo Sales é bem elucidativa dessa leitura: “A política dos governadores restringe todas as possibilidades do jogo eleitoral e dos métodos de luta pelo poder”.

O trabalho de Backes (2006) procura preencher esta lacuna interpretativa, demonstrando que, durante a primeira década republicana, as cisões políticas se deram mais por questões ideológicas do que classistas ou regionais - como até então apontavam os autores. As divergências sobre os rumos que a República deveria tomar, as frustrações de diversos setores – republicanos radicais, profissionais liberais, militares jacobinos, positivistas, só para exemplificar - com os governos militares, bem como o lugar do povo no novo regime, por exemplo, são elementos que indicam o peso de discussões mais teóricas e ideológicas, naquele contexto específico (Carvalho, 1987). Afinal, como argumenta Viscardi (2016), a incompletude do projeto republicano, que foi construído frouxamente desde a década de 1870, com o Manifesto Republicano, contribuiu para este quadro de grandes divergências e disputas sobre os rumos do novo regime, nos anos 1890.

Após a política dos estados, ainda segundo Backes (2006), a representação política se estadualizou - aí sim, tornando as divergências regionais, com as elites de cada estado realizando suas alianças. Afinal, antes de 1898, os governadores não controlavam suas bancadas e as questões ideológicas ganhavam mais relevância – a governabilidade, portanto, era difícil de ser garantida. Permanece na análise da autora, no entanto, o caráter estabilizador do regime republicano, que tradicionalmente se conferiu a Campos Sales.

Viscardi (2016), em trabalho que revisita os diversos regimentos internos da Câmara dos Deputados que orientaram os processos eleitorais na Primeira República, aponta para a permanência dos conflitos intraelites no interior do Congresso, mesmo após a política dos governadores. Vale lembrar, antes de prosseguir, que as eleições se davam em quatro etapas, conforme descrito no quadro 2 do capítulo 2, seção 2.3: alistamento do eleitorado apto a votar; eleição em si; apuração dos votos; e verificação dos poderes pelo Parlamento, com a então diplomação das candidaturas consideradas deferidas. Na literatura tradicional, a etapa de verificação dos poderes teria um papel crucial de estabilização do processo eleitoral, ao eliminar as contestações e garantir que as oposições não fossem representadas, evitando conflitos no âmbito parlamentar. O cerne da política dos governadores residiria, então, nesta capacidade de não se transportar os conflitos para o nível federal, eliminando as dissidências já nos estados.

Segundo Viscardi (2016, p. 1190), mesmo após essas tentativas estabilizadoras empreendidas por Campos Sales, as juntas eleitorais continuavam a enviar resultados díspares para o Congresso, delegando a ele em última instância a resolução dos conflitos intraelites que se davam na base, ou seja, nos municípios. A tão falada “estabilização” empreendida por Sales na verdade não foi tão eficaz. Nesse sentido, a política dos governadores foi apenas um arranjo casuístico e contextual, visando ao atendimento de interesses governamentais do momento e que não eliminou o dissenso entre as elites (Magalhães, 1986; Viscardi, 2016).

Um exemplo de como os acordos propostos já foram logo revistos é a implementação da Lei Rosa e Silva (nº 1269), em 1904⁶² – ou seja, poucos anos depois da reforma Campos Sales. Dentre diversas alterações que ela traz, destaca-se aqui a composição das mesas eleitorais por membros do judiciário e da comissão de alistamento. Além disso, os locais de apuração dos votos também se alteraram, passando a acontecer nas sedes dos distritos (eleição dos deputados) e nas capitais dos estados (eleição dos senadores). As juntas apuradoras, por sua vez, não mais defeririam ou indefeririam candidaturas e suas votações, limitando-se apenas à contagem destes votos. Como sintetiza Viscardi:

Com a lei Rosa e Silva, a reforma regimental tornava-se parte da lei eleitoral, mas reduzia-se o controle da junta sobre os resultados e ampliava-se a intervenção do judiciário sobre o processo, sem contar com a possibilidade de eleição de minorias eleitas extra chapa. Todas estas medidas contribuíam com o esvaziamento progressivo do poder das juntas apuradoras sobre o processo, base da reforma de Sales (2016, p. 1187).

⁶² A Lei será melhor analisada na próxima seção, visto que a sua promulgação será tratada como uma conjuntura crítica importante, para o sistema político da Primeira República.

Em todas as outras reformas eleitorais e alterações no regimento interno da Câmara posteriores, até 1930, a autora nota que nenhuma delas conseguiu impedir que as contestações ou as duplicatas chegassem ao Congresso. Ou seja, os conflitos continuavam a acontecer em nível federal, ao contrário do que se esperava com a política dos estados. Por exemplo, as chamadas “degolas” – mecanismo no qual as oposições ou candidaturas consideradas indesejadas eram indeferidas na verificação de poderes – continuaram a acontecer tal como antes de 1899⁶³ (Magalhães, 1986). Ainda existia, portanto, instabilidades e disputas, limitando o alcance da reforma.

Esta perspectiva de análise, que contesta a “estabilidade política” implementada entre os anos 1899 e 1930, permite aprofundar a discussão em torno de elementos basilares importantes para o sistema político democrático, que foram surgindo nos primeiros anos da República. A dificuldade atestada para a construção da hegemonia paulista-mineira a cada sucessão presidencial (Viscardi, 2012), em paralelo às disputas com outros interesses econômicos e políticos em voga, é um indício de que negociação e conflito permearam o Estado brasileiro desde seus primórdios republicanos. O resultado destas discussões, na prática política, se deu mediante sucessões presidenciais estabelecidas ininterruptamente, entre 1889 e 1930 – com todas as dificuldades amplamente discutidas pela literatura. Ou seja, houve acordos que permearam os partidos políticos, obrigando as elites locais (especialmente de Minas e São Paulo) a se submeterem a resoluções que necessitavam da produção de consenso, pois demandavam saídas por dentro das instituições. No caso, o destaque vai para o Parlamento como principal palco canalizador das dissidências.

Antes do Parlamento, contudo, é importante salientar que as disputas políticas, travadas desde os municípios, transpunham-se para a arena eleitoral, o espaço institucional da escolha dos representantes e para a formação da representação democrática. No caso do período entre 1890 e 1930, a leitura tradicional acerca das eleições aponta a fraude como uma marca e o retrocesso, em relação ao Império, como um fato. Afinal, houve redução no tamanho do eleitorado (Carvalho, 2003; Nicolau, 2012) e a institucionalização do voto de cabresto, por meio da “política dos governadores” do então presidente da República, Campos Sales (1898) (Faoro, 1987; Carone, 1969; Lessa, 1988), como já discutido anteriormente. Todavia, tal fato não elimina a importância que esta arena formal de decisões adquiriu, na virada do século XIX para o século XX. É sobre ela que se desenvolverão mecanismos de representação que, ainda que

⁶³ As degolas serão melhor analisadas nas próximas páginas, ao tratar sobre as eleições.

pouco democráticos para os padrões atuais, tiveram um papel importante para o sistema político brasileiro. Conforme observação de Viscardi:

é possível admitir que vencidas as dificuldades iniciais [dos governos militares e dos primeiros dois anos da presidência de Prudente de Moraes], a República aprendeu a conviver com as dissidências internas, conciliando-as, na maior parte das vezes, através de mecanismos múltiplos e complexos, que não se resumiam a uma mudança regimental (2016, p. 1199).

Dentre estes “mecanismos múltiplos e complexos” citados pela autora, viu-se anteriormente que as etapas do longo processo eleitoral eram um modo de conciliação – não no sentido de agradar situação e oposição, mas de resolver as divergências pelas instituições formais de representação. Nesse sentido, passaremos para a análise das eleições em si, também argumentando acerca da centralidade que ocupam para o estabelecimento de uma rotina de construção democrática. Falar em eleições de nossa primeira experiência republicana significa lembrar de termos como “bico de pena”, “voto de cabresto” e “fraude”. Afinal, como já discutido anteriormente, existe um senso comum – e acadêmico – de que estas características resumem e encerram as explicações sobre o que significava votar e ser votado naquele contexto.

A tabela 3 traz um panorama geral das eleições presidenciais, que são as principais e, consequentemente, onde se esperam maiores taxas de participação popular. Os números referentes ao eleitorado não foram computados no mesmo ano em que aconteceram as respectivas eleições e, por isso, estão estimados com base no ano mais próximo ao pleito. Não foram encontradas informações para a década de 1890.

Os dados mostram que a média de presença nas votações foi de menos de 3% da população e de, em média, 48% do eleitorado. Viscardi e Figueiredo analisam estas informações, à luz do contexto da época:

É conveniente que as eleições sejam competitivas, para que o eleitor valorize o seu voto como um instrumento a serviço de seus interesses. A existência de diferentes programas de governo em disputa é igualmente um fator mobilizador capaz de diminuir os indicadores de abstenção. Este conjunto de condicionantes em prol da ampliação da cidadania não estiveram presentes ao longo do regime oligárquico republicano, o que contribuiu para os altos índices de abstenção observados (2019, p. 35).

Chamam atenção na tabela 3, também, as elevadas porcentagens de votos obtidas pelos candidatos vencedores, reforçando as teses sobre o caráter fraudulento dos pleitos. Não se nega este aspecto das eleições na época – afinal, o voto de cabresto era uma prática amplamente conhecida e marcante. Contudo, o viés analítico deste trabalho não reside na participação

popular e nos mecanismos democráticos que dela emergem, mas sim nas instâncias formais da representação no regime republicano e em como elas se conformaram, a partir de 1889.

Tabela 3 – Eleições presidenciais na Primeira República e tamanho do eleitorado

Candidato vencedor	Eleitorado (mil)	Votantes (mil)	% votantes/eleitorado	% votos do vencedor
Prudente de Moraes (1894)	-	345	-	84,3
Campos Sales (1898)	-	462	-	90,9
Rodrigues Alves (1902)	863	645	74,7	91,7
Afonso Pena (1906)	792	294	37,1	97,9
Hermes da Fonseca (1910)	1080	698	64,6	57,9
Wenceslau Brás (1914)	1290	580	45	91,6
Rodrigues Alves (1918)	1315	390	29,7	99,1
Eptácio Pessoa (1919)	1315	403	30,6	71
Artur Bernardes (1922)	1315	833	63,3	56
Washington Luís (1926)	2942	702	23,9	98
Júlio Prestes (1930)	2942	1890	64,2	57,7

Fontes: Carvalho (2003); Ricci e Zulini (2023, p. 106). O eleitorado de 1902 foi retirado do *Relatório Apresentado ao Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas*, publicado em 1903. Já para 1906, 1910 e 1914 utilizaram-se as informações da publicação *Estatística Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*, obra organizada pelo Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio em 1914. Por fim, o eleitorado após 1918 se baseou no *Diário do Congresso Nacional do dia 24 de maio de 1930*.

Três eleições, no entanto, se destacam neste cenário: a de Hermes da Fonseca (1910), Arthur Bernardes (1922) e Júlio Prestes (1930). Nas três, os candidatos foram eleitos com menos de 60% dos votos, além de contarem com maiores porcentagens de participação do eleitorado, comparativamente. Ou seja, são pleitos que ocorreram sob circunstâncias, no mínimo, curiosas e diferentes do que se estava habituado a ver (e ler) sobre os escrutínios da época. Cabe destacar que o pleito de 1910 foi praticamente o primeiro em que ocorreu uma árdua disputa prévia no seio dos partidos republicanos, resultando em uma necessidade de o governo eleito reajustar suas alianças partidárias, realizar concessões de cargos e, sobretudo, negociar com a oposição.

Como será analisado com maior profundidade na próxima seção, tais pleitos – especialmente 1910 – foram as únicas disputas eleitorais efetivas durante a Primeira República, resultando em mobilizações da imprensa e da população urbana, e na emergência de programas políticos diferentes do situacionismo (exemplo: revisão constitucional, heterodoxia econômica e realinhamentos organizacionais nos partidos) (Viscardi, 2012). De todo modo, a fraude perpassa todos os pleitos do período.

Em se tratando das eleições para o Poder Legislativo, alguns indicadores também demonstram elementos pouco democráticos, aparentemente, em suas atividades. A tabela 4

apresenta a renovação da Câmara dos Deputados a cada legislatura, entre 1891 e 1930. A taxa média de renovação dos quadros no parlamento ficou em cerca de 38% no período, patamar abaixo daquele existente durante o regime anterior. Segundo Santos (2003), no Império, a taxa média de renovação do parlamento a cada legislatura foi de 65%. Naturalmente que se deve ressaltar a presença do Poder Moderador, que conferia alta rotatividade promovida pelo próprio imperador, a fim de se garantir a governabilidade. De todo modo, é mais um elemento que a literatura chama atenção, ao caracterizar a Primeira República como antidemocrática.

Tabela 4 – Taxa de renovação bruta de deputados federais no Brasil (1891-1930)

Legislatura	Período	% Renovação
22	1891-1893	17
23	1894-1896	63
24	1897-1899	44
25	1900-1902	46
26	1903-1905	40
27	1906-1908	42
28	1909-1911	40
29	1912-1914	48
30	1915-1917	46
31	1918-1920	41
32	1921-1923	41
33	1924-1926	43
34	1926-1928	41
35	1929-1930	30
Média		38

Fonte: Santos (2013).

Contudo, a renovação parlamentar acontecia, de fato – e com uma média próxima a 40%. A renovação dos quadros da Câmara dos Deputados, durante a Primeira República, trazia números bastante expressivos. Por mais que se tratassem de renovações entre as próprias elites e que pouco haveria de uma participação efetivamente democrática das camadas populares, pode-se valer do argumento de Manin, acerca deste tipo de governo e seu funcionamento, na época: “[...] o governo representativo pode ser um governo de elites, mas cabe aos cidadãos comuns decidir *que elite* vai exercer o poder” (p. 3, grifo do autor). Ou seja, é um padrão de alternância de poderes típico do sistema representativo de fins do século XIX, em diversos países do Ocidente, não somente no Brasil.

Outro dado que chama atenção é sobre a quantidade de vezes em que os deputados foram eleitos (tabela 5). 1305 deputados foram eleitos entre a 21ª e a 35ª legislatura, sendo que 56%

deles não permaneceram na Câmara por mais de seis anos⁶⁴ (Santos, 2013). A maioria cumpriu apenas um mandato. É notório, pois, que a chamada “elite parlamentar” se resumia a um número restrito de membros – cerca de 30, se considerarmos aqueles que obtiveram mais do que oito mandatos, por exemplo.

Havia, portanto, uma circulação significativa dos quadros políticos na Câmara. Ainda que se tratasse de uma mudança por dentro das próprias elites e que não comportasse representantes de outros segmentos sociais, tal circulação já sinaliza para uma prática bastante comum nos regimes democráticos, que é o revezamento do poder. Como ressaltou Santos (2013), desde o Império, o Brasil se acostumou a esta rotina de troca dos representantes – processo que foi se aperfeiçoando à medida em que mais governantes passaram a ser eleitos pelo voto e, claro, pela ampliação do sufrágio. Cabe, pois, compreender melhor os significados da fraude e da desvirtuação da “verdade do voto”, nas primeiras décadas republicanas.

Tabela 5 – Quantidade de mandatos dos deputados eleitos (1891-1930)

Nº de vezes eleito(s)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Nº de Deputados eleito(s)	526	314	163	133	60	44	33	16	10	4	0	1	1

Fonte: Santos (2013).

Rodolpho Telarolli (1982), em estudo sobre a fraude eleitoral, argumenta que ela “só vem à tona em virtude da existência de dissidência no distrito eleitoral e do fato de circunstancialmente o resultado ter favorecido inicialmente o candidato independente” (p. 82). Ou seja, ela se manifestaria mais quando a competitividade se estabelece, ameaçando o candidato da situação e onde a vitória de sua legenda é mais incerta. Derivando desta linha de raciocínio, Ricci e Zulini (2014, p. 458) notam que “os casos de alta competição eleitoral sem queixa de fraude estejam associados mais a situações de disputa entre candidatos pelo mesmo partido”. Afinal, como a vitória ocorre dentro do mesmo partido, não haveria contestações por parte do candidato derrotado.

Considerando as dificuldades na coleta de dados do período, para medirem a competição eleitoral em cada distrito, Ricci e Zulini (2014) a definem a partir da razão obtida da divisão entre os votos do primeiro candidato não eleito (VNE) pelos votos obtidos pelo último candidato da lista de eleitos (VUE):

⁶⁴ Os mandatos, na época, eram de três anos. De acordo com dados apresentados por Santos (2013, pp. 15-16), 40% dos deputados tiveram apenas um mandato e 16%, dois mandatos.

$$\text{Competição eleitoral (CE)} = (\text{VNE}) / (\text{VUE})$$

Partindo destes pressupostos, os autores, então, denominam a competição política interpartidária como aquela “onde o primeiro dos não eleitos e o último dos eleitos estão filiados a legendas diferentes ou quando há um candidato de outra força política que, mesmo com votação inferior ao primeiro dos excluídos, denuncia a fraude” (Ricci e Zulini, 2014, p. 458). Os demais foram definidos como competição intrapartidária - quando o primeiro candidato excluído é do mesmo partido do último dos eleitos.

Assim, os autores encontram que é nos casos de disputas interpartidárias que acontecem mais denúncias de fraudes. Quando desagregam os dados por estados (tabela 6), é notável que ocorrem mais alegações de fraudes nos locais onde há baixa coordenação intrapartidária entre as elites, com diversas disputas políticas para acesso ao mercado eleitoral.

Tabela 6 – Distribuição das alegações de fraude, por estados

Estado	Distritos	
	Sem denúncia de fraude	Com denúncia de fraude
AL	6	7
AM	1	10
BA	16	33
CE	5	19
DF	3	21
ES	2	9
GO	5	6
MA	4	9
MG	52	35
MT	4	7
PA	3	10
PB	6	5
PE	13	24
PI	4	7
PR	5	6
RJ	4	33
RN	7	4
RS	26	11
SC	8	3
SE	3	7
SP	39	11

Fonte: Adaptado de Ricci e Zulini (2014, p. 460).

Em estados onde as legendas se estabeleceram de maneira estruturada e rigorosa – casos dos Partidos Republicanos Mineiro (PRM), Paulista (PRP) e Gaúcho (PRR) – o espaço para contestação e alegação de fraude era bem menor, demonstrando a capacidade das agremiações de organizarem a competição.

Além do eleitorado, outro desafio evidente era o manejo da própria máquina partidária. Ricci e Zulini (2014, p. 467) mostram que havia “certo grau de dissenso interoligárquico, que girava em torno das eleições e se canalizava, sobretudo, através da mediação dos partidos políticos”. Ou seja, ao direcionar o enfoque para a natureza formal da representação política, investindo em peças centrais como os partidos e as próprias instituições, é possível observar muito mais do que simples acordos monolíticos, que seriam sempre pautados em recursos extraleais. Há conflitos e disputas que se travam dentro dos marcos legais, de forma constante e recorrente, evitando que determinados estados e/ou oligarquias predominassem na política.

Quando se colocam estes conflitos dentro das etapas do processo eleitoral, especialmente aqueles anteriores ao dia da votação, é notável a importância da organização partidária para que elas ocorram. Logo na fase de alistamento, os partidos se empenhavam em obter os títulos eleitorais para aquelas pessoas que eram de seus interesses, fazendo de tudo para que o curral eleitoral da oposição fosse invalidado (Ricci e Zulini, 2016; Viscardi e Figueiredo, 2019). Sobre isso, Ricci e Zulini (2016, p. 152) analisam:

as narrativas acompanhadas até agora mostram como esta fase de definição do eleitorado passa a ser percebida enquanto processo coletivo que, mesmo organizado pelos recursos humanos previstos em lei, estruturava-se, em última instância, via partidos políticos – os atores capazes de controlar a burocracia eleitoral em questão. É no alistamento que se manifestava o primeiro momento da luta entre governistas e oposicionistas.

Já em relação à composição das mesas eleitorais, há ainda poucos estudos referentes às suas dinâmicas específicas. Responsáveis por receber as cédulas de votação e apurar seus respectivos resultados, além encaminharem a documentação para o Congresso Nacional, as mesas também sofriam influência partidária. Dentro das agremiações, existia a figura dos “emissários”, agentes que coletavam as assinaturas dos eleitores para a indicação dos mesários. Construindo argumento a partir desta característica, Ricci e Zulini (2016, p. 153) concluem que a Lei Rosa e Silva “previa a consideração das propostas dos alistados das diversas seções na escolha de tais atores. Não há dúvida de se tratar de forte incentivo para a coordenação pré-eleitoral das legendas”. Ou seja, a própria formação das mesas dependia de organização partidária para seleção dos responsáveis pelos emissários.

Quando os conflitos político-eleitorais ultrapassavam o nível municipal, *locus* predominante da política no período, em geral o mecanismo que assegurava a dominância oligárquica era a degola, realizada nas etapas posteriores de verificação (Magalhães, 1986; Ricci e Zulini, 2014). A retirada de candidatos oposicionistas pela situação, no entanto, não era uma prática generalizada, como informa a tabela 7. Viscardi (2016, p. 1193), a partir de dados levantados por Magalhães (1986), conclui que o número de degolados entre 1894 e 1930 era pouco significativo, dentro do conjunto de deputados eleitos - total girou em torno de 9,84% para todo o período.

Tabela 7 – Número de degolas por legislatura e mandato presidencial

Legislatura	Período	Presidências	Nº degolas	%
23	1894-1896	Floriano/Prudente de Moraes	1	0,33
24	1897-1899	Prudente/Campos Sales	17	5,65
25	1900-1902	Campos Sales	74	24,58
26	1903-1905	Rodrigues Alves	12	3,99
27	1906-1908	R. Alves/Afonso Pena	17	5,65
28	1909-1911	N. Peçanha/Hermes da Fonseca	12	3,99
29	1912-1914	Hermes da Fonseca	91	30,23
30	1915-1917	Wenceslau Brás	63	20,93
31	1918-1920	Wenceslau/Epitácio Pessoa	3	0,99
32	1921-1923	Epitácio/Artur Bernardes	5	1,66
33	1924-1926	Artur Bernardes	6	1,99
34	1927-1929	Washington Luiz	0	0
35	1930-1932	Júlio Prestes/Vargas	0	0
Total			301	100

Fontes: Magalhães (1986), Viscardi (2016).

As degolas se concentraram em momentos pontuais da Primeira República, com destaque para as legislaturas 25, 29 e 30⁶⁵. Nesse sentido, ainda que fosse um instrumento antidemocrático de condução da política, na medida em que não permitia que os mais votados fossem conduzidos ao cargo por direito, a degola não se constituía em uma característica intrínseca do regime. Há muito o que ser explorado dentro desta constatação, pois se retira o caráter pejorativo pelo qual se desenharam estas décadas, abrindo a possibilidade para novas interpretações dos dados. As degolas eram exceções, sendo utilizadas como um filtro adicional quando outros falhavam e permitiam a ascensão da oposição.

⁶⁵ Viscardi (2016) e Magalhães (1986) discutem as causas para a concentração de degolas nestes anos, o que será retomado neste texto mais à frente.

Ao analisar as degolas por estado (tabela 8), considerando as bancadas de cada um e suas proporcionalidades frente a elas, Viscardi (2016) observa que onde os partidos eram mais organizados e suas elites, mais articuladas, houve menor utilização deste mecanismo. Novamente, assim como no caso das alegações de fraude vistas anteriormente, é o que ocorre entre os três estados cujos partidos eram, de fato, mais disciplinados e centralizado – São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Já em locais como Bahia, Rio de Janeiro, Piauí e Amazonas, com mais dissidências internas – no caso de Rio e Bahia, com grande reconhecimento (Viscardi, 2012) – as maiores quantidades de degolas foram registradas no período.

Tabela 8 – Relação entre os percentuais de degola, por estado, em 13 legislaturas (1894-1930)

Estado	Bancada (Nº de deputados x 13 legislaturas)	Degolados	%
AM	52	11	21,15%
ES	52	8	15,38%
PR	52	4	7,69%
MT	52	2	3,85%
RN	52	1	1,92%
SC	52	4	7,69%
GO	52	8	15,38%
PI	52	11	21,15%
SE	52	8	15,38%
PB	65	11	16,92%
AL	78	12	15,38%
MA	91	5	5,49%
PA	91	6	6,59%
CE	130	22	16,92%
DF	130	23	17,69%
RS	208	3	1,44%
RJ	221	54	24,43%
PE	221	12	5,43%
SP	286	12	4,20%
BA	286	68	23,78%
MG	481	16	3,33%
TOTAL	2756	301	10,92%

Fontes: Magalhães (1986), Viscardi (2016).

Nesse sentido, é válido compreender o pouco uso do mecanismo da degola, assim como das alegações de fraude, como evidências da eficaz exclusão imposta pelo sistema oligárquico em níveis anteriores a ela (Viscardi, 2012; Ricci e Zulini, 2014; 2015) – nas três primeiras fases do processo eleitoral, conforme o quadro 2. Para que este arranjo prévio funcionasse, era

necessário a existência de coordenação intrapartidária e fiscalização sobre contagem dos votos – ou seja, demandava-se trabalho organizacional da máquina partidária. Sem isso, seria ainda mais desafiador garantir que, desde as mesas eleitorais nos municípios, até a chegada dos diplomas na comissão verificadora de poderes da capital, os candidatos da situação vencessem e tomassem posse. Sem partidos organizados e ativos, não havia eleições. É interessante, pois, pensar no *modus operandi* do sistema político-eleitoral em todas as suas fases e a competição existente nelas (Figueiredo, 2016) – mais do que apenas mencionar a degola (última etapa) como um fator capaz de mitigar as disputas.

A competição política ocorria em momentos anteriores à votação em si. Como mostra Figueiredo (2016, p. 110), os candidatos recorriam à Comissão Verificadora de Poderes para contestarem o alistamento de eleitores cujo processo poderia ser fraudado pela situação. Inclusive candidatos oposicionistas utilizavam a legislação e as prerrogativas da Comissão para poderem fazer valer seus direitos. Ou seja, a verificação de poderes não era um mero mecanismo de degola da oposição, mas, pelo contrário, era também utilizada por eles.

Os dados apresentados até aqui apontam para certo grau de fidelidade partidária nas primeiras décadas republicanas, lançando luz sobre a existência de legendas estruturadas e minimamente organizadas, de acordo com as possibilidades e necessidades daquele contexto. Para diminuir as incertezas sobre os resultados dos pleitos, recorria-se ao domínio partidário perante a estrutura organizacional que fazia as eleições acontecerem, seguindo as prescrições legais da época. Afinal, já na fase do alistamento eleitoral se via o embate entre governo e oposicionistas, deferindo quem seriam os aptos ou inaptos a obterem o direito ao voto e, assim, participarem do mercado eleitoral. Em um segundo momento do processo, as legendas também tinham um papel importante: a composição das mesas eleitorais. O objetivo das disputas entre facções, neste caso, era compor mesas o mais homogêneas possíveis, de acordo com os interesses governistas. Deste modo, os partidos com maior coordenação barravam o eleitorado da oposição e compunham, com membros governistas, as mesas para o dia do pleito. Assim, as denúncias de fraude tenderiam a diminuir e as legendas teriam menos custos com a compra de votos. Posteriormente, para a contagem de votos, mesas com membros do mesmo lado também facilitariam o resultado final de modo a favorecer certos candidatos, dentro da lógica do “bico de pena”.

A fraude eleitoral e as contestações aos resultados aconteciam, então, quando não havia a presença dos partidos e suas oligarquias controlando as etapas do processo. A ausência desta coordenação sobre a burocracia eleitoral, bem como as disputas antes mesmo do alistamento, é

que levavam a práticas fraudulentas. Afinal, como observa Leal (2012, p. 68): “recorre-se à violência quando outros processos são mais morosos, ou ineficazes, para o fim visado”.

Em suma, o mecanismo da fraude eleitoral deve ser entendido como um modo de competir, em voga naquele momento (Ricci e Zulini, 2014; 2015). Não era simplesmente um desvirtuamento da verdade eleitoral, mas sim a demonstração de incapacidade sobre o controle da máquina administrativa dos pleitos. A própria competição eleitoral se dava em torno da condução desta burocracia, no sentido de decidir quem iria controlar as sucessivas etapas de organização dos pleitos. Segundo os autores, a fraude era mais utilizada quando o domínio do aparato burocrático e dos partidos era menor, o que era mais recorrente em estados com partidos menos organizados e com maiores disputas entre as oligarquias. Em estados com maior hegemonia partidária, como Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul, as contestações aos pleitos eram menos frequentes, dado que a fraude (último recurso) não seria tão aplicável – afinal, os mecanismos burocráticos funcionariam previamente, inclusive para barrar a oposição⁶⁶.

Em estudo empírico acerca da contagem dos votos e suas contestações, Ricci e Zulini (2016) evidenciam que os eleitores tinham poder de barganha, na medida em que eram procurados pelos cabos eleitorais e convencidos a comparecer, uma vez que o voto não era obrigatório. Já as contestações apresentadas pelos candidatos derrotados, também objetos de análise dos autores, mostram que havia oposição e vigília sobre o andamento dos pleitos, não sendo tudo aceito de prontidão. Para que estes eventos ocorressem, partidos eram fundamentais. Nas suas palavras (Ricci e Zulini, 2016, p. 147): “o domínio partidário na condução das eleições moldou a manifestação do exercício do voto no Brasil republicano, que se caracterizou, por excelência, pela face coletiva, e não como mera expressão de direitos individuais”. Nesse sentido, corrupção e intimidação física, pura e simples, não eram instrumentos suficientes para se fazer valer os resultados das eleições⁶⁷.

No entanto, compreender as suas bases eleitorais era uma ação fundamental, tanto para o candidato quanto para o partido. Afinal, a decisão do processo eleitoral ocorria em nível local. Qualquer indivíduo poderia se candidatar a um cargo eletivo, pois não havia restrições legais capazes de eliminar o candidato já na primeira fase (Nicolau, 2012, p. 102). Assim, o controle do eleitorado, de modo a concentrar seus sufrágios em um único candidato, era um mecanismo

⁶⁶ A aparente hegemonia, no entanto, não significava ausência de disputas intrapartidárias. Figueiredo (2016), por exemplo, demonstra como as facções no interior do PRM atuavam de maneira significativa.

⁶⁷ Na mesma linha argumentativa, vale acrescentar uma observação de Carvalho (1996) e Starling (2018): desde o Império, um canal de convencimento e persuasão dos eleitores eram os próprios jornais e panfletos dos partidos, revelando posições político-ideológicas. As campanhas se davam, também, no boca a boca e através de turnês dos candidatos por diferentes cidades. Ou seja, nem toda a base de convencimento do eleitorado era feita mediante violência física.

importante para a vitória não somente da situação, mas principalmente da oposição – que concorria em clara desvantagem.

Como aponta Martiny (2018, p. 103), “manter uma oposição participativa – menos como eleitores e mais como candidatura, assegurando que não houvesse possibilidade de ela vencer – era importante porque justificava a necessidade de mobilização dos eleitores”. Acreditava-se que muitos não compareciam porque já contavam com certa vitória da situação, que muitas vezes concorria sem adversários. Além disso, garantia-se o sentido de disputa que o pleito deveria ter, legitimando-o. Nesse sentido, a barganha não se dava apenas pelo voto, mas antes de tudo pela participação do eleitor. Situacionistas e oposicionistas precisavam, então, ficar atentos aos diversos interesses em pauta, no jogo político local, o que poderia levar a rachas intrapartidários ou à formação de candidaturas independentes.

Tomemos, como exemplo, o caso de Minas Gerais – estado com a maior bancada na Câmara dos Deputados e o maior colégio eleitoral, além de abrigar uma legenda hegemônica no cenário nacional, o PRM. Em 1897, após um complexo processo de lutas entre facções, ocorre a consolidação do partido, reunindo políticos de diversas correntes ideológicas, desde ex-conservadores e liberais, até republicanos, tanto recentes quanto “históricos”.

Como mostra a tabela 9, a seguir, é notável que havia candidatos concorrendo por fora da chapa do PRM, seja em legendas alternativas ou como independentes. No entanto, para que obtivessem sucesso, criar novos partidos e lançar mais de um candidato no distrito não eram opções vantajosas, seguindo o disposto na Lei Rosa e Silva sobre o voto cumulativo⁶⁸. Assim, conhecer o eleitorado, criar estratégias para concentração dos votos e realizar um alinhamento com estas bases se fazia essencial para a vitória.

Além dos políticos eleitos por outros partidos que não o PRM, os candidatos independentes obtinham relativo sucesso, na hora de se elegerem, conforme demonstra a tabela 10. Isso indica que a filiação partidária não era um requisito, por si só, para o sucesso eleitoral. Alguns candidatos dissidentes do PRM, por exemplo, conseguiram se eleger fora do controle partidário, tendo em vista que eram populares e possuíam bases eleitorais em seus respectivos

⁶⁸ Figueiredo (2016, p. 47) explica o significado deste dispositivo legal: “o eleitor deveria sufragar uma quantidade inferior a de representantes do seu distrito, e a possibilidade de acumular os votos em um candidato. Essas alterações objetivavam ampliar as chances de vitória dos representantes das minorias. Entretanto, a única forma das oposições elegerem um deputado era sustentar apenas uma candidatura por circunscrição, e acumular os votos no nome escolhido. Para explicar essa lógica, útil é o exemplo proferido pelo próprio Rosa e Silva no parlamento. Segundo ele, devemos imaginar um distrito eleitoral com 5 deputados. Nesse, a situação detém 8.000 eleitores e a oposição 2.000. Os votantes da situação podem oferecer 6.400 votos a cada candidato ($8.000 \text{ eleitores} \times 4 \text{ votos} = 32.000 / 5 = 6.400$). Enquanto isso, a oposição, desde que bem sucedida na concentração de sufrágios, poderia eleger o seu representante com 8.000 votos ($2.000 \times 4 = 8.000$). Porém, se a oposição tivesse 2 candidatos, cada qual atingiria 4.000 indicações, consequentemente, ambos seriam derrotados”.

distritos. De todo modo, a proximidade com o eleitor e o trabalho de campanha, muito mais árduos de serem feitos fora de uma agremiação, eram necessários. Ainda que mínimo, a oposição tinha o seu lugar nas disputas.

Tabela 9 - Excluídos da chapa do PRM (quantidade de votados e eleitos entre 1903 e 1930)

Eleição	Nº de excluídos da chapa	Excluídos da chapa que foram votados		Excluídos eleitos	
	Nº	Nº	%	Nº	%
1903	15	5	33,3	---	---
1906	10	4	40	---	---
1909	11	1	9	1	100
1912	11	5	45,4	3	60
1915	13	4	30,7	1	25
1918	5	---	---	---	---
1921	20	2	10	1	50
1924	8	2	25	---	---
1924	10	1	10	---	---
1930	10	3	30	2	66,6
TOTAL	113	27	23,9	8	29,6

Fonte: Dados coletados e sistematizados por Figueiredo (2016, p. 42).

Tabela 10 – Candidatos mineiros à Câmara Federal (1900-1930)

Eleição	1900	1903	1906	1909	1912	1915	1918	1921	1924	1927	1930
Candidatos do PRM (nº)	36	37	35	36	35	31	37	37	37	37	37
Eleitos (nº)	30	35	33	35	33	30	35	36	37	36	23
% de Eleitos	83,3	94,6	94,3	97,2	94,3	96,8	94,6	97,3	100	97,3	62,2
Candidatos de Outros Partidos (nº)	5	4	1	---	7	3	---	---	---	---	37
Eleitos (nº)	2	1	---	---	---	1	---	---	---	---	14
% de Eleitos	40	25	---	---	---	33,3	---	---	---	---	37,8
Candidatos independentes (nº)	35	15	20	10	12	29	5	8	10	7	2
Eleitos (nº)	5	1	4	2	4	6	2	1	---	1	---
% de Eleitos	14,3	6,7	20	20	33,3	20,7	40%	12,5	---	14,3	---

Fonte: Dados coletados e sistematizados por Figueiredo (2016, p. 54).

Se em Minas Gerais, um estado com alto nível de centralização política e disciplina partidária promovidas pelo PRM, havia competitividade e espaço para o dissenso, certamente havia disputas nos pleitos de outras unidades federativas. Nos estados em que não havia um forte controle das elites sobre a máquina partidária, mais dissenso e espaço para vitória da

oposição existia. Com organização partidária menos centralizada, as eleições tendiam a ser mais concorridas. Mesmo no caso do PRM, entretanto, observa Figueiredo (2016), o maior controle sobre as votações não ocorreu em todo o tempo, surgindo rivalidades e facções descontentes, desafiando a estabilidade e abrindo caminho para as fraudes.

Como observam Viscardi e Figueiredo (2019), burlar as eleições era um forte indício de que os candidatos não estavam conseguindo controlar o eleitorado e prever as votações, como era desejável. Nesse sentido, acabavam por recorrer às fraudes e à coação. As abstenções significativas, também, são outro indício de que os coronéis e seus cabos eleitorais, na verdade, não detinham tanto poder assim sobre o eleitorado. Então, fazia-se necessário obter o domínio partidário da máquina administrativo-eleitoral, de modo a se reduzir as incertezas sobre os pleitos e alcançar o eleitorado.

No caso de São Paulo, somada a estes desafios políticos, a questão da autonomia estadual, sobretudo no viés econômico, aparecia como elemento importante, no delicado equilíbrio sistema federalista. Dotado de grande peso político nas primeiras duas décadas republicanas, São Paulo endossou os governos militares de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto⁶⁹ e, posteriormente, conseguiu eleger os três primeiros presidentes civis da República – Prudente de Moraes, Campos Sales e Rodrigues Alves. A forte articulação das elites, sob o domínio do PRP, foi determinante para a projeção de sucesso do estado no novo regime, bem como para dar sustentação política aos governos que se formavam (Kugelmas, 1986).

No entanto, com o Convênio de Taubaté e a passagem da faixa presidencial para os mineiros, os paulistas passaram a negociar com a União, buscando alianças e suportes para as ações estatais. As políticas de valorização do café se constituirão no eixo central das articulações das elites no sistema político, de modo a garantir a autonomia estadual necessária para a condução da economia (Kugelmas, 1986). Contudo, a dimensão política dos acordos, sobretudo nos momentos eleitorais, fazia-se essencial, de modo a manter a relevância do PRP nos quadros de representação institucional.

Ao contrário do que muito se colocou pela historiografia, as elites paulistas não abriram mão do controle político do país, a partir da chegada do mineiro Afonso Pena à presidência (1906), para serem atendidas em seu programa econômico. Para Kugelmas (1986, p. 129), “entrincheirados nos recursos políticos e materiais proporcionados pela autonomia federativa, os paulistas iriam defender seus interesses específicos como participantes privilegiados deste

⁶⁹ Por exemplo, figuras importantes, como Campos Sales e Francisco Glicério, compuseram o Governo Provisório de Deodoro – respectivamente, como ministros da Justiça e da Agricultura. Já Prudente de Moraes foi o presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 1890.

complexo sistema de alianças, mas não como monopolizadores do centro do palco”. Há, portanto, outro papel designado ao PRP, a partir de então, que é o de coordenar seus interesses políticos de representação – ou seja, conquistarem cargos eletivos – com a agenda econômica, centrada no café, mas que já começava a apontar para a necessidade de se incluir demandas industriais, também.

A partir do início da década de 1920, o PRP passou a encontrar uma forte e bem organizada oposição interna, que levou à criação do Partido Democrático (1926), também composto por membros das elites do estado, mas que possuíam visões diferentes quanto às políticas de valorização do café. De acordo com a análise de Font (1983), o partido passou a ter forte autonomia nos anos 1920, mais articulada com a máquina do governo federal e receptiva às demandas de novos grupos sociais – como, por exemplo, industriários imigrantes, comerciantes vinculados às atividades agrícolas e pequenos e médios agricultores. Nesse sentido, é notável que o PRP foi se tornando cada vez mais heterogêneo, em consonância com as mudanças observadas na própria sociedade paulista, cada vez mais urbanizada e diversificada.

As breves observações feitas para os casos do PRM e PRP, duas organizações político-partidárias capazes de projetar Minas e São Paulo ao quadro político nacional, apontam para a complexidade que era abrigar interesses divergentes em seu interior. A suposta “hegemonia” que ambas possuíam foi conquistada em meio a conflitos, divergências, formação de oposições e contestação. Não cabe, pois, tratá-las enquanto “grupos compactos” e de “caráter monolítico”, principalmente no plano federal (Souza, 1982, p. 187).

Por conseguinte, cabe uma reinterpretação dos escrutínios no período, de modo a compreendê-los para além do estereótipo da fraude eleitoral (Ricci e Zulini, 2015; Martiny, 2018). A grande maioria das degolas eram realizadas em casos de disputas mal resolvidas em nível local, levando a emissões de diplomas falsos e outros mecanismos fraudulentos. Os partidos, portanto, possuíam um papel fundamental de organizar um processo eminentemente coletivo, que eram as eleições e suas etapas. As pessoas eram mobilizadas conjuntamente, formando movimentos coletivos no município, entre os setores aptos a votar.

Fora do âmbito eleitoral, mas dentro da esfera da representação política, muito se discutiu na literatura sobre o papel do Estado frente aos interesses oligárquicos (Love, 1982; Reis, 2008 [1982]; Kugelmas, 1986; Faoro, 2008; Schwartzman, 2015). O debate se estende por interpretações que vão desde a autonomia estatal, até aquelas que colocam as políticas estatais como meros reflexos dos interesses econômicos; em complemento, as abordagens procuram discutir o processo de *state-building* brasileiro, um debate que se acentuou na academia a partir dos anos 1970. Para os limites deste trabalho, cabe destacar o papel autônomo

que o Estado desempenhou frente às elites políticas, tornando-se capaz de fazer valer interesses e demandas que iam muito além da questão cafeeira.

Para exemplificar o protagonismo estatal e o seu papel mediador frente aos setores sociais, basta lembrar que o Brasil, em fins do século XIX, vivia a passagem do trabalho escravo para o trabalho livre e assalariado. São Paulo protagonizou este processo, por conta de seu intenso crescimento urbano e industrial, trazendo trabalhadores de outras partes do país e do mundo, via imigração. No entanto, é o capital cafeeiro que forma e diversifica o complexo econômico paulista. Desta forma, o governo federal assumia enorme protagonismo na valorização do café, seja por meio da concessão de recursos a São Paulo ou se responsabilizando, perante o exterior, pelos empréstimos obtidos pelo estado, para esse fim (Cano, 2007). Ou seja, assumir as rédeas da política econômica não significava obedecer a todos os anseios da oligarquia paulista – como, de fato, aconteceu durante o Convênio de Taubaté (1906), um momento marcante para se pensar a relação entre elites e Estado⁷⁰.

As marchas e contramarchas em torno da aprovação da legislação, para a execução dos acordos do Convênio de Taubaté, demonstraram a dificuldade com que São Paulo operava perante a União, para fazer valer seus interesses. Como analisa Kugelmas (1986), é difícil pensar em “controle” da política pelos paulistas, quando houve dificuldades nas negociações para a aprovação do Convênio. Rodrigues Alves, então presidente da República, era pouco inclinado a uma política de valorização e contrário à criação de uma Caixa de Conversão, para estabilização do câmbio, o que era uma das principais demandas dos cafeicultores. Já o presidente de São Paulo, Jorge Tibiriçá, era porta-voz das pautas do Convênio.

Em meio à dificuldade central para a obtenção de recursos financeiros, o Convênio passa pelo Congresso Nacional, para aprovação. Isso eleva as discussões na imprensa, com forte oposição do principal veículo da capital, o Jornal do Comércio, alegando a quebra do padrão monetário com a Caixa e o rompimento com os princípios do liberalismo clássico. Do outro lado, o argumento de que políticas econômicas em prol do café eram de interesse nacional; afinal, “a questão do café era, antes de tudo, uma questão nacional” (Kugelmas, 1986, p. 126). Ou seja, era necessário vincular o tema não como interesse setorial, mas sim geral, já que se demandava a aprovação da União.

⁷⁰ O Convênio de Taubaté foi um acordo entre Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, ocorrido em 1906, que tinha por objetivo criar uma política de valorização do café. Isso ocorreu mediante sucessivas reuniões, que deliberaram a intervenção estatal na compra dos excedentes, no controle cambial, no estabelecimento de um preço mínimo para as sacas, e na promoção de empréstimos e financiamentos. Na visão de Kugelmas (1986), o evento foi a coroação de uma virada ideológica importante na política paulista, quando as elites deixaram de lado o liberalismo tradicional e passaram a adotar orientações intervencionistas. Para mais detalhes, ver Carone (1969; 1970), Love (1982) e Cano (2007).

A estratégia dos paulistas, então, concentra-se em esperar a posse de Afonso Pena para a sanção da lei, em novembro daquele ano, já que o político mineiro se mostrava favorável às medidas do Convênio. Então, Jorge Tibiriçá, o senador Francisco Glicério e o deputado Cândido Rodrigues se aliam aos políticos mineiros, liderados por Davi Campista, e Pinheiro Machado, líder da bancada gaúcha no Congresso. Assim, o Convênio de Taubaté e, especificamente, a Caixa de Conversão, ganham o aval presidencial. Como sintetiza Kugelman (1986, pp. 123-124), “busca-se, com êxito, o isolamento de Rodrigues Alves e, ironicamente, os políticos de São Paulo se aliam a uma coligação tida como antipaulista na sua luta contra um presidente da república, também paulista”

Como se observa, a partir deste evento, há um abandono das prerrogativas liberais pelas elites brasileiras, que passam a debater as melhores formas de efetivar a participação estatal na economia cafeeira. Viscardi (2012) combate a visão historiográfica que coloca Minas e Rio em um lugar secundário e desimportante no Convênio, sendo apenas coniventes com os acordos propostos por São Paulo. Segundo a autora, a participação mineira foi muito maior e não foi analisada totalmente. Ela foi bastante ativa, sendo que a política de valorização do café era uma reivindicação das elites mineiras, também. Cabe lembrar que a economia do estado, ainda que fosse forte e dinâmica, não o era suficiente para negar apoio e intervenções federais, como no caso de São Paulo.

Desta forma, derivando dos achados de Viscardi (2012), pode-se dizer que havia uma estratégia autonomista, por parte do Estado, em relação aos interesses corporativos das elites oligárquicas. Afinal, o presidente da época, Rodrigues Alves (1902-1906), vetou a primeira versão do projeto, mesmo comprometendo seu apoio político, alegando riscos de prejuízo para o governo, devido às sucessórias crises econômicas que o país vinha atravessando, desde a década de 1890. Por outro lado, o próprio governo de Afonso Pena (1906-1909), que no ano seguinte assinou, finalmente, o projeto do Convênio de Taubaté, delimitou bem os limites da influência paulista sobre o Estado, já que São Paulo não protagonizava o bloco de poder que sustentava a presidência – a cargo dos mineiros, devido à origem de Pena.

O governo Afonso Pena é emblemático, no que diz respeito às pretensões autonomistas do Estado e aos conflitos intra e interoligárquicos. Primeiramente, o político desvinculou-se da tutela de Pinheiro Machado, senador gaúcho que, na época, era o congressista mais influente do país e exercia papel importante no Legislativo e na condução das alianças sucessórias⁷¹. Na

⁷¹ Pinheiro Machado ocupou, por exemplo, a presidência da Comissão Verificadora de Poderes, em 1902 – a instituição responsável por diplomar os candidatos eleitos e decidir sobre o reconhecimento (ou não) de suas posses nos cargos (Magalhães, 1986).

montagem dos ministérios e seus respectivos cargos, o presidente escolheu nomes à revelia dos chefes políticos que compunham a coligação mineira, fazendo valer uma renovação dos quadros. Afonso Pena inseriu novos critérios de recrutamento político, dando maior ênfase a jovens políticos, em detrimento daqueles diretamente vinculados ao movimento republicano de 1889⁷². Tal grupo jovem recebeu o apelido de “Jardim da Infância”, entre a imprensa e os políticos mais velhos. As ações de Pena não foram muito bem recebidas pelos oligarcas, somando ainda mais dificuldades de governabilidade (Viscardi, 2012).

Souza (1982, pp. 193-194) argumenta sobre a dificuldade que é ter essas pretensões autonomistas sem uma base partidária sólida nos estados. O grupo do Jardim da Infância e David Campista, por exemplo, não consegue se projetar devido a esta falta de enraizamento. Ou seja, é um caminho mesmo tortuoso – pode-se almejar a separação frente aos grupos mais “tradicionais”, mas ao mesmo tempo deve-se olhar para o papel que possuem na sustentação das máquinas partidárias locais. Afinal, este apoio é essencial na lógica oligárquica.

Para além da análise pontual das divergências envolvendo o Convênio de Taubaté e dos conflitos político-partidários durante as eleições, pensar a relação entre Estado e oligarquias na Primeira República é olhar, também, para um complexo caminho de arranjos institucionais que levaram a um modo bastante autoritário de se fazer política. Como argumenta Reis (2008 [1982]), os interesses agroexportadores do período imprimiram uma direção autoritária ao processo de *state-building* no país. Isso contribuiu para as bases do projeto de “modernização pelo alto”, de Getúlio Vargas, no qual o Estado é o grande responsável pelos incentivos à urbanização e à industrialização do país.

A expansão do poder público, nas primeiras décadas republicanas, possui características autoritárias, segundo Reis (2008 [1982]). Afinal, expande-se uma autonomia do Estado frente a interesses sociais, a partir do momento em que os interesses agroexportadores politizaram a economia. Assim, o Estado ocupa um papel estratégico no processo contínuo de *state building*, em interação cambiante com outras dimensões sociais. No caso da Primeira República, nem tudo, portanto, é só café: a expansão física do Estado não é mero parasitismo burocrático – ou resultado de um empreguismo patrocinado pelas elites locais. Apesar do predomínio da tônica

⁷² Os membros deste grupo jovem, do qual se destacou o político e ministro da Fazenda David Campista (1863-1911), ficou conhecido, conforme mencionado, como “Jardim de Infância”. Ainda que propusessem mudanças na política e renovação, todos eles foram eleitos pelo sistema tradicional, além de terem laços profundos com as elites agrárias (tanto em termos de apoio econômico quanto familiar). Mais uma ilustração da contradição que é o cotidiano político da Primeira República – a renovação dos quadros, ainda que seja positiva para o regime, ocorria apenas entre membros das próprias oligarquias. Para Viscardi (2012, pp. 170-171), os membros do “Jardim da Infância”, a despeito do desejo e dos passos no sentido da autonomia administrativa e governamental, ainda continuavam dependentes, eleitoralmente, das máquinas partidárias estaduais, “controladas pelos chefes aos quais se opunham”.

oligárquica, a ampliação do aparato burocrático-militar é, também, a expansão das atividades do poder público, que vão tendo demandas cada vez maiores e mais complexas⁷³.

Dados coletados por Reis (2008 [1982]) mostram que, apesar da importância das milícias estaduais para o sistema político vigente, o poder central não descuidou do aparato militar e seus investimentos. Durante todo o período, as despesas governamentais com Exército e Marinha ocuparam o terceiro lugar no orçamento da União – sempre absorvendo mais de 20% do total de recursos disponíveis⁷⁴. Houve crescimento, inclusive, de efetivo nas forças armadas – 220%, entre 1890 e 1930 – valores acima até mesmo do crescimento da população no período, que foi de 162%. Este crescimento das tropas se deu, especialmente, entre 1917 e 1928, por conta das revoltas regionais que começaram a surgir. Havia investimento, também, na modernização do equipamento militar e na promoção de programas de treinamento, trazendo maior profissionalização do aparato militar.

Nota-se, então, que “o Estado não perde sua identidade sob a dominação oligárquica [...] a capacidade extrativa [de recursos financeiros] do poder público durante a República Velha se ampliou em termos de volume e complexidade administrativa” (Reis, 2008 [1982], p. 173). Tal identidade, todavia, é dúbia e, conseqüentemente, aponta para duas direções distintas. Por um lado, a posição estratégica que foi sendo assumida pelo Estado na condução da economia cafeeira, ao longo da Primeira República, resultou em um padrão autoritário de incorporação de novos interesses, conforme observou não somente Reis (1979; 2008), mas também Faoro (2008). Afinal, o Estado brasileiro assumiu precocemente este protagonismo, em um momento onde outros setores da sociedade ainda estavam marginalizados e fora da esfera política – mais precisamente, em 1906.

A partir de então, a incorporação de novos interesses à arena política ficaria condicionada à tutela estatal. Isso se difere, segundo Reis (1979), do padrão de desenvolvimento das democracias liberais, onde o mercado livre e o baixo intervencionismo permitem que os interesses sociais disputem espaço e, portanto, consolidem a competição eleitoral. No entanto, a própria autora faz uma observação que, sem intenção, aponta para o outro lado da identidade que o Estado vai construindo sob a dominação oligárquica:

Os cafeicultores tinham contribuído para criar um lugar privilegiado para o Estado na sociedade brasileira. Politicamente, eles tinham esvaziado o liberalismo através das *práticas oligárquicas que inibiram a competição de*

⁷³ Por exemplo, Reis (1982, pp. 177-178) aponta que o número de funcionários públicos subiu, entre os Censos de 1872 e 1920. O quantitativo passou de 10.710, em 1872, para 45.700, em 1900, chegando à marca de 97.712, no Censo de 1920.

⁷⁴ Em primeiro e segundo lugares, revezavam os Ministérios da Fazenda e de Transportes e Obras Públicas.

interesses, e viciaram a balança do poder em favor do Executivo (Reis, 2008 [1982], p. 183, grifos meus).

A “competição de interesses”, na qual se inclui competição político-eleitoral, não se encontrava inibida durante a Primeira República, conforme discutido ao longo deste capítulo. Nos argumentos levantados pela literatura que reinterpreta as teses clássicas sobre o período, há elementos teóricos e empíricos que sugerem a colocação da Primeira República como uma experiência política basilar para o estabelecimento da competição eleitoral que, ainda que seja bastante restritiva, aponta para cenários onde nem sempre a balança pendia em favor do Executivo. É claro que há contradições e revezes típicos do tortuoso caminho que as instituições representativas traçaram, conformando o autoritarismo como elemento central da política brasileira (Schwartzman, 2015).

Conforme defende Schwartzman (2015), o debate acerca da centralização e descentralização do poder, entre 1889 e 1930, está mal colocado pela historiografia e pela ciência política, pois ocorriam ambas as coisas. Havia um poder político centralizado, hierárquico e sustentado apenas em sua própria máquina administrativa, que ganhava cada vez mais autonomia e robustez com o passar dos anos. Por outro lado, o poder privado e autônomo difuso se manifestava, sobretudo nos municípios, porém só adquiria expressão política quando cooptado pelo Estado.

Ao incluir o binômio centralização-descentralização do poder proposto por Schwartzman (2015), na perspectiva de uma formação autônoma da identidade estatal (Reis, 2008), pode-se dizer que o sistema político da Primeira República se constitui tanto por um viés autoritário e centralizador, quanto por um viés descentralizado, no qual a competição partidária-eleitoral vai se tornando fator fundamental para o desenvolvimento da esfera representativa. É nesta seara, de “lógica liberal e práxis autoritária”, como sintetiza Trindade (1985), que elementos democráticos formais começam a ganhar expressão. “Poder descentralizado”, portanto, não significa poder disperso, atomizado e esquizofrênico em nível local.

Esta perspectiva analítica e argumentativa fica encoberta pelas teses clássicas da literatura sobre o período ou até mesmo por leituras demasiado simplistas, que colocam todos os processos políticos sob o guarda-chuva do “café com leite”. Reduz-se, assim, o debate sobre o sistema representativo e o desenvolvimento da democracia no regime republicano a uma visão de que tudo não passaria de um grande sistema de poder familiar e privado.

Segundo Schwartzman (2015, p. 173), “sistemas autônomos e poder local, baseados na propriedade da terra e em laços familiares, podiam florescer e prosperar, mas dificilmente se

articular como corpos políticos efetivos de nível regional”. No fim das contas, seria fundamental para estes “sistemas de poder local” contar com canais formais e minimamente organizados de comunicação entre a autoridade política e as lideranças locais, quais sejam, os partidos políticos. É por intermédio dessas instituições que o nível municipal vai construindo, aos poucos, formas de diálogo e articulação com os níveis estadual e federal do sistema político.

Frente às leituras clássicas da sociologia política, ciência política e historiografia, trazer esta perspectiva mais autonomista do fenômeno político causa estranhamento, porque tendem a olhá-lo como mero reflexo de seu contexto social e totalmente inerente a ele – sendo desprovido, pois, de existência própria. Não se trata de uma particularidade brasileira, mas sim de interpretações recorrentes na academia, de modo geral. Desde abordagens mais institucionalistas e históricas (Lipset, 1967; Huntington, 1968; Queiroz, 1969; Leal, 2012; Bignotto, 2020) até marxistas (Perissinotto, 1994⁷⁵), com suas divergências até mesmo de natureza ontológica, ambas leem o sistema político como uma variável desprovida de dinâmica e determinação próprias. Processos políticos, então, são simples resultados de ações econômicas e sociais.

Por outro lado, não se trata, tampouco, de compreender as transformações na esfera política institucional apenas do ponto de vista técnico e burocrático, descoladas do restante da sociedade. A tarefa colocada, complexa e desafiadora, é a de relacionar o que ocorre no nível socioeconômico e no nível político-governamental. Nesse sentido, Schwartzman (2015) oferece uma estratégia analítica e conceitual que ajuda a elucidar diferentes níveis de observação, para as variáveis que surgem no exercício de relação aqui proposto. São quatro os níveis de análise propostos pelo autor: i) econômico; ii) estrutura social; iii) sistema de participação política; iv) sistema de governo propriamente dito. Sobre eles, considera-se que:

Vistos em termos de processos históricos, é possível falar em um processo de desenvolvimento econômico, outro de mudança na estrutura social, outro de crescimento dos sistemas de participação e outro de transformações no sistema de poder. Dizer que esses processos são “autônomos” não significa, evidentemente, afirmar que eles são empiricamente independentes, mas, simplesmente, que nenhum deles pode ser entendido dedutivamente a partir dos demais (Schwartzman, 2015, p. 209).

Diante destas considerações, é a partir dos sistemas de participação política e de governo propriamente dito (níveis iii e iv) que se parte este trabalho. A defesa de Schwartzman sobre o

⁷⁵ Na introdução de sua obra (pp. 17-34), o autor realiza um levantamento das teorias marxistas que orientam sua análise, a começar por Nicos Poulantzas (1936-1979). Por não se tratar do foco de diálogo deste trabalho, não serão estendidas as considerações acerca dessas teorias.

olhar mais apurado em cada um dos processos é precisamente o que se argumenta, aqui. O nosso foco analítico e empírico recai mais sobre a esfera governamental em si do que da participação política, por acreditar que ela tem um papel basilar inclusive nas formas de engajamento sociopolítico que surgirão no país, durante a primeira metade do século XX. Seja na ampliação do sufrágio pós-1930, como veremos na próxima seção, ou na formação de movimentos sociais e outros partidos que contestarão o Estado e suas elites ocupantes, o processo de *state-building* ao longo da Primeira República é crucial para se entender tantas transformações na forma da sociedade civil acessar – e fazer – a política.

3.3 – *Conclusões: olhar a Primeira República com outras lentes*

Diante de todo o quadro analítico e argumentativo elaborado na seção 3.2, algumas breves colocações finais são necessárias, à guisa de conclusão parcial. Primeiramente, entende-se que a “política dos governadores” (1899) não se constituía em alianças monolíticas e estáveis, em um revezamento de poder nos moldes “café com leite”. A luta entre facções se perpetuou por todo o período, gerando divisões e subdivisões tão significativas entre as elites que o artigo 6º da Constituição de 1891 se tornou um artifício cada vez mais utilizado (Kugelmas, 1986, p. 76). Ele dispunha sobre os casos em que caberia intervenção do governo federal nos estados e, dentre eles, “para estabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos [...]”⁷⁶ (BRASIL, 1891, art. 6º, § 3º).

É notável, como aponta Kugelmas (1986, p. 84) que apenas São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul não sofreram nenhuma das 32 intervenções computadas, entre 1891 e 1930. Dentre motivos contextuais e conjunturais da dinâmica de estado, pode-se atribuir um papel importante à coordenação intrapartidária de suas elites, que canalizavam suas divisões e subdivisões via Partidos Republicanos; eliminando, assim, a necessidade de um elemento externo para apaziguar as dissidências. Ou seja, conforme observa Souza (1982), a estrutura partidária de cada estado era ponto fundamental para a determinação da importância que competia a cada um deles.

Derivando dessa questão das organizações partidárias, procurou-se nesta parte do texto, também, defender a importância da competição intraelites para a rotinização de uma prática importante nas democracias representativas, que é a disputa eleitoral. Observa Schwartzman que “*sistemas eleitorais competitivos são uma condição necessária, mas não suficiente, para*

⁷⁶ A redação deste artigo sofreu modificações, com a Reforma Constitucional de 1926. No entanto, ela foi considerada em seu formato original, já que permaneceu na forma citada na maior parte do período.

garantir a uma sociedade quanto a formas abusivas de oligarquização e monopolização de recursos econômicos por grupos restritos” (2015, p. 257, grifo meu). Ou seja, não estamos falando de dinâmicas eminentemente democráticas de competição partidária-eleitoral naquele período. Porém, como salientado na citação do autor, sistemas com algum grau de competitividade – tal como se começou a desenhar no pós-1889 – são fundamentais para o desenvolvimento de formas de representação que, no caso brasileiro, apenas após 1945 iniciarão, de fato, o abandono de suas estruturas oligárquicas.

Por fim, a relação entre Estado e sociedade civil no período, que estabeleceu para ambos direções e características bastante peculiares, é uma chave importante para se compreender os rumos do sistema político nas primeiras décadas republicanas. Conforme argumentado, não se trata de dar maior ou menor preponderância a um lado desta corda, mas sim de entendê-la a partir de seus desenvolvimentos específicos. Nos limites deste trabalho, a atenção recai sobre o Estado e suas instituições representativas formais – partidos, eleições, esferas de governo e Judiciário – que ganharão ainda mais ênfase analítica no próximo capítulo. Nele, serão trabalhadas conjunturas críticas específicas da Primeira República, de modo a lançar mais elementos para se pensar nas contribuições do período para a construção democrática brasileira.

Considerando todos os pontos levantados neste capítulo, cabe resumir as principais conclusões encontradas, até o momento. Por um lado, a seção 3.1 elencou os principais argumentos da leitura tradicional da Primeira República, que apontam para um desfecho inevitável: o Brasil, entre 1889 e 1930, vivenciou uma "República inacabada", marcada por uma ideologia liberal pré-democrática, que perpetuava os poderes oligárquicos e se mantinha por meio da política dos governadores. Esse sistema era liderado pelas elites de alguns estados, que reprimiam as oposições e submetiam o Poder Legislativo. É um período considerado "descomplicado" pelos analistas, devido à coerência básica entre a estrutura socioeconômica agroexportadora, a organização sociopolítica oligárquica e coronelista, e o caráter patrimonialista do Estado. Essas perspectivas dominaram por muito tempo as interpretações da Primeira República, influenciando tanto o debate acadêmico quanto a opinião pública em geral.

Por outro lado, a seção 3.2 discutiu as principais teses que contestam esta leitura tão cristalizada e disseminada, evidenciando que há mais complexidades, objetos empíricos e contextos a serem considerados, do que usualmente se pensa. É a partir destas visões que se ampara esta tese e para as quais procura contribuir. Eleições e partidos, em sua organização interna, foram muito importantes para a condução dos processos político-eleitorais, criando rotinização, legitimidade e previsibilidade para o sistema político. Já a fraude era uma forma

comum de competição naquele período, não se limitando a uma simples distorção da verdade eleitoral, mas refletindo a dificuldade de controlar a máquina administrativa responsável pelos pleitos. A disputa eleitoral concentrava-se mais na gestão da burocracia do que na influência direta sobre os eleitores. Assim, a competição política e a luta pelo controle do voto tornaram-se ações constantes, nas eleições da Primeira República.

Diante desses cenários de disputas entre elites e no interior dos partidos estaduais, as sucessões presidenciais e a governabilidade não eram garantidos *a priori*, pela política dos governadores e a clássica alternância do “café-com-leite”, pois havia dissenso e competição. Apesar das restrições eleitorais e do caráter marcadamente elitista, a estabilidade política e legislativa da Primeira República – no sentido da rotinização de suas práticas e a crescente regulação delas pelas leis eleitorais - desempenhou um papel crucial no avanço e na expansão da política representativa ao longo do século XX. As instituições, nesse contexto, revelam impactos acumulativos que se tornam evidentes apenas após algumas décadas.

Nesse sentido, o próprio Parlamento desempenhou um papel central nas negociações e acordos partidários, fundamentais para assegurar a governabilidade e resolver os conflitos por meio de caminhos institucionais. Não havia, pois, a sua mera subserviência aos mandos do Executivo, como geralmente se coloca. Assim, a Primeira República foi palco de protagonismo do Estado nacional, em seus três Poderes, mantendo-se acima dos interesses oligárquicos e realizando seu processo de *state building*, para além de uma simples obediência às vontades das elites locais.

CAPÍTULO 4: Analisando conjunturas críticas da Primeira República e seu legado

O foco deste capítulo recai sobre os momentos-chave do período que se traduziram em mudanças significativas para a prática política no país, aproximando-o, cada vez mais, da democracia liberal representativa. Tais momentos serão interpretados como conjunturas críticas, revelando a importância delas para o desenvolvimento das instituições republicanas. O argumento principal é que existiram mecanismos basilares para a democracia brasileira logo nas primeiras décadas republicanas e eles foram fundamentais para a formulação do regime. Um ponto de partida, como abordado no capítulo anterior, é a própria existência de dissenso entre as elites estaduais, além da importância dos partidos para a condução das fases burocráticas em época de eleição. Este último tópico, especialmente, carece de maiores estudos pela literatura, apontam Ricci e Zulini (2014).

Segundo Santos (2013), durante os primeiros quarenta anos da república, dentro dos marcos institucionais, houve grande normalidade política, sem grandes conflitos e desobediências às normas colocadas. Entre 1891 e 1930, não houve interrupção nas eleições legislativas, deposições presidenciais ou manifestações militares bem-sucedidas. Havia violência na política local sim, mas golpe de estado bem-sucedido, não. Em grande medida, isso foi possível graças ao consenso prévio às disputas presidenciais, garantindo a estabilidade governativa das administrações.

Contudo, como visto na seção anterior e seguindo a literatura tradicional, havia muitos mecanismos de exclusão, violência e fraude. É o fato de o sistema representativo brasileiro durante a Primeira República se assentar nessas características que nos impede de classificá-lo, simplesmente, como “democrático”⁷⁷. Por muito tempo, tal constatação funcionou como um atalho interpretativo para diversas questões acerca da natureza institucional e representativa do regime. Ao tratar da competição eleitoral, dos arranjos representativos e das disputas intraoligárquicas, tudo se resumia a um “grande acordo entre elites” que a população assistia de forma pacífica e sem participação nas instâncias formais de resolução política (Carvalho, 1987; Bignotto, 2020).

Para os fins deste trabalho, como sinalizado no capítulo 2, o regime democrático será observado essencialmente em seus aspectos procedimentais e institucionais do sistema representativo. A ênfase recai sobre os marcos legais e formais que fundam as bases para a competição política, tanto a nível eleitoral quanto pós-eleitoral. Então, além da dinâmica

⁷⁷ Basta lembrar que o voto era aberto, restrito aos homens alfabetizados e com mais de 21 anos; além da tendência clara ao unipartidarismo dos estados.

partidária, as relações Executivo-Legislativo e algumas reformas na legislação eleitoral serão analisadas, a fim de articulá-las à questão democrática e seu desenvolvimento no Brasil.

O objetivo do capítulo, então, é justamente investigar os marcos formais e legais dos eventos marcantes do período, de modo a avançar na compreensão da natureza formal da representação política no Brasil. Nesse sentido, o trabalho se insere em outra perspectiva, diferente daquela usualmente abordada pela literatura, focada na dimensão da cidadania e da vontade dos indivíduos (Love, 1982; Carvalho, 1987). O enfoque recairá sobre o funcionamento das instituições e a maneira como o jogo se estabeleceu formalmente, procurando dar centralidade às normas e aos marcos legais do período inicial da República.

Considerando a importância de se mapear eventos para a formação dos fenômenos, a análise da construção democrática durante a Primeira República vai se centrar em momentos-chave deste período, que são lidos como conjunturas críticas que trouxeram transformações profundas para o sistema político (Collier e Collier, 1991; Mahoney e Thelen, 2010; Capoccia, 2015). Serão identificadas e problematizadas as tensões existentes entre os atores e os diferentes interesses em jogo, em cada caso.

Conforme descrito no capítulo 1, o conceito de “conjuntura crítica” se refere, na abordagem institucionalista histórica, a momentos ou períodos de tempo em que em uma série de eventos e condições desafiam o status quo vigente. Neste caso, são desafios e possibilidades de disrupção que comprometem o funcionamento regular do sistema político. Nestes contextos, crises políticas, econômicas e/ou sociais desencadeiam consequências de impacto imediato ou cumulativo para a trajetória das instituições-alvo.

Na literatura, Skocpol (1979), Tilly (2004) e Pierson (2004) são referências fundamentais para o debate acerca dos significados das conjunturas críticas e seus alcances. Skocpol (1979) observa que as conjunturas críticas são o resultado de diversos acontecimentos simultâneos que impõem desafios de resolubilidade aos dirigentes, funcionando como verdadeiros gatilhos (*triggers*) para as mudanças, que não são meramente pontuais. As transformações pelas quais a sociedade passa, após conjunturas críticas se estabelecerem, são profundas e duradouras, sobretudo por se tratarem de momentos revolucionários.

Se os estudos de Skocpol (1979) se centram em grandes processos, como as revoluções, Tilly (2004) reconhece que as conjunturas críticas, por vezes, podem abrir janelas de oportunidade para mudanças em instituições específicas. Ou seja, não é necessário que a sociedade vire de ponta cabeça, para que haja a designação de uma conjuntura crítica. Movimentos sociais, por exemplo podem se beneficiar de certas transformações e alterar suas estratégias de ação política. Já Pierson (2004) lança olhar sobre as adaptações que as

instituições sofrem no decorrer das conjunturas críticas, não somente pensando-as como fadadas ao fim, pensando na resiliência institucional. Os três autores convergem, no entanto, ao afirmarem que os impactos causados por tais mudanças são de longo prazo.

Com estes marcos teóricos acerca das conjunturas críticas, a hipótese a ser defendida será semelhante, em todos os momentos-chave elencados: os eventos mencionados apresentaram contribuições significativas para o estabelecimento da democracia no Brasil republicano. Cronologicamente, o quadro 5 resume tais contextos. Nota-se que os eventos possuem naturezas distintas, ainda que todos se conectem ao âmbito institucional da política.

Quadro 5 – Momentos-chave da República, entre 1904 e 1932, que formaram conjunturas críticas

Ano/período	Evento central	Aspecto a ser problematizado
1904	Primeira reforma eleitoral (Lei nº 1269)	Moralização das eleições e combate às fraudes
1910	Eleição de Hermes da Fonseca	Árdua disputa pelas candidaturas (Carvalho, 2003; Viscardi, 2012; Schwartzman, 2015)
1916	Segunda reforma eleitoral (Lei nº 3208)	Moralização das eleições e combate às fraudes
1926	Reforma Constitucional	Disputas de interesses entre Legislativo e Executivo (Zulini, 2016)
1930	Eleição de Júlio Prestes	Árdua disputa pelas candidaturas (Viscardi, 2012; Schwartzman, 2015); rompimento do sistema oligárquico
1932	Criação da Justiça Eleitoral (Decreto nº 21.076)	Sinalização de uma mudança na maneira de se entender, regular e praticar as eleições, enquanto elemento essencial de um regime democrático

Fonte: Elaboração do autor.

Em se tratando de eleições, dois pleitos serão enfatizados: 1910 e 1930. Nos dois casos, Viscardi (2012) aponta que houve árdua disputa prévia pelas candidaturas. As oligarquias estaduais se viram em um quadro de competição para a decisão final em torno dos candidatos, tendo em vista os interesses diversos em jogo. Especialmente o pleito de 1910 enfatiza esta situação, por ter gerado campanhas políticas mais organizadas, com a oposição de Rui Barbosa fazendo frente, na chamada “campanha civilista”, ao candidato oficial, o militar Hermes da Fonseca. Tal abertura para o dissenso foi tratada dentro das instituições representativas, com os partidos e movimentos sociais desempenhando importante papel (Viscardi, 2012; Ricci e Zulini, 2014). Já no pleito de 1930, a conjuntura estabelecida foi outra, mais complexa, que não deu conta de canalizar todos os conflitos via instituições democráticas. É a partir destes eixos argumentativos que se problematizará a questão democrática.

Por fim, no que se referem às reformas institucionais, três delas são elencadas. As duas de cunho eleitoral (1904 e 1916) foram criadas em um contexto onde o Legislativo federal alegava a necessidade de “moralização” dos pleitos. O objetivo era combater as fraudes.

Contudo, conforme aponta Zulini (2016), não há trabalhos que se debruçaram sobre a tramitação das leis que deram origem a ambas as reformas. Se realmente se trataram de medidas pró-transparência e de combate à corrupção, com vistas a melhorar o desempenho das eleições regulares, pode-se então abordá-las sob a ótica da democracia.

O mesmo raciocínio vale para a Reforma Constitucional de 1926, que mostrou uma intensa disputa entre Executivo e Legislativo. Zulini (2016) demonstra que os parlamentares não foram a todo momento subservientes ao presidente, contrariando a literatura tradicional que defende a inexistência de um Legislativo atuante e independente no período. Ou seja, os dois poderes travavam disputas e defendiam interesses que poderiam, sim, ser divergentes. Ainda que a grande maioria sempre apoiasse o presidente, havia espaço para discordância e, portanto, para resoluções minimamente democráticas.

A atividade político-partidária que se desenhou, após novembro de 1889, foi interrompida significativamente, em outubro de 1930. A chamada “Revolução de 1930”, liderada por dissidentes ligados à Getúlio Vargas e às elites gaúchas e mineiras, sobretudo, eliminou os mecanismos de representação e competição eleitoral até então vigentes. No entanto, foi apenas com criação da Justiça Eleitoral, dois anos depois (1932), que houve a coroação de um longo ciclo de reformas e experiências, no campo da representação político-partidária, que vinha se desenhando desde a virada para o século XX.

A Justiça Eleitoral, como será discutido, é uma instituição que recebeu influências de diversas discussões anteriores sobre o processo eleitoral no país, datados ainda do período imperial. Um dos argumentos trazidos neste capítulo, portanto, é que a Justiça Eleitoral coroa processos de transformação social e política que vinham em curso ao longo da Primeira República, nos quais as elites políticas foram experimentando e adaptando o jogo político, em vistas de uma maior institucionalização da representação através de canais legítimos (Sadek, 1995; 2018; Nicolau, 2012).

Diante disso, entende-se que diversos eventos impactam nos interesses coletivos e nas estruturas institucionais, levando-nos a sempre ter o contexto político como referência central. Segundo Tilly (1995), não se pode homogeneizar as unidades de análise sem contextualizá-las historicamente. Olhar a política como um processo estruturado no tempo e no espaço significa operar com modelos que destacam suas estruturas e os atores que nelas se inserem. Aqui, as elites políticas e as instituições são a peça-chave nesta engrenagem, o que nos leva a problematizar suas dinâmicas de atuação.

4.1 – As reformas de 1904 e 1916: aperfeiçoando a condução dos processos eleitorais

As leis eleitorais desempenharam um papel fundamental para a determinação dos rumos do sistema político republicano no Brasil. As primeiras legislações que regularam as eleições na República vieram logo após sua fundação, mais especificamente, quatro dias, em 19 de novembro 1889. De acordo com o Decreto nº 6, emitido pelo Governo Provisório, no seu artigo 1º, era lido: “consideram-se eleitores, para as câmaras-gerais, provinciais e municipais, todos os brasileiros no gozo de seus direitos civis e políticos que souberem ler e escrever”. Assim, retirava-se o critério censitário e proibia-se o voto analfabeto, contrariando dispositivos incluídos ainda no Império, pela Lei Saraiva (1881)⁷⁸. Com a Constituição de 1891, este Decreto e outros emitidos pelo Governo Provisório, foram referendados, delimitando o eleitorado da seguinte forma: i) a idade mínima para ter direito a voto foi reduzida para 21 anos; ii) estavam proibidos de votar os menores de 21 anos e os praças *de pret* (militares de baixa patente); iii) a ampliação do direito de voto para os estrangeiros. Em relação à organização do processo eleitoral, a Carta estabelecia que os Estados tinham o direito de elaborar leis eleitorais estaduais e municipais, cabendo à União apenas regular e organizar os pleitos federais.

A primeira eleição sob o novo regime foi feita em 15 de setembro de 1890⁷⁹, ou seja, menos de um ano desde a Proclamação da República e visava à composição da Assembleia Constituinte. Como as novas elites tiveram pouco tempo para organizar os escrutínios, o alistamento eleitoral e o uso do título de eleitor aproveitaram as disposições colocadas pela Lei Saraiva – desde que o potencial eleitor não tivesse perdido sua prerrogativa, falecido ou mudado de domicílio eleitoral (Nicolau, 2012).

A Lei nº 35, elaborada e promulgada pelo Congresso em 1892, veio para regular as escolhas para os cargos de presidente, vice-presidente, senador e deputado federal; ou seja, apenas eleições nacionais. Estados e municípios ainda mantinham a prerrogativa de alistarem o eleitorado e organizarem os pleitos como quisessem. Pela lei, os estados que elegiam no

⁷⁸ De acordo com Nicolau (2012, pp. 58-59), a decisão das lideranças republicanas de suspender o voto censitário estava em sintonia com o processo de democratização em curso em alguns países da Europa e das Américas. Até 1890, diversos países, dentre eles Uruguai (1830), Colômbia (1853) e Chile (1885), já haviam suspendido qualquer exigência de renda ou propriedade para que os homens tivessem direito de voto. Já em relação ao censo literário, o autor afirma que, na Europa, nunca teve a mesma abrangência do censo econômico, mas foi uma característica dos países da América Latina. Entre os maiores países da região, apenas a Argentina e a Colômbia nunca utilizaram a alfabetização como critério para que os adultos tivessem direito de voto. Em todos os países o censo literário foi adotado no século XIX e abolido no século XX; a única exceção é o México, onde foi adotado em 1835 e extinto em 1857.

⁷⁹ Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890.

máximo cinco representantes para a Câmara conformavam um único distrito, enquanto os demais se mantinham divididos em circunscrições de três deputados, respeitando o critério da proporcionalidade (Ricci e Zulini, 2014). Além disso, a Lei nº 35 alterou a composição da comissão que realizaria o alistamento eleitoral para as eleições federais, ainda que a mantivesse em nível municipal. Como explica Nicolau (2012, p. 61):

O município passou a ser dividido em, no mínimo, quatro seções eleitorais. Cabia ao Legislativo municipal (vereadores e suplentes) a tarefa de criar as seções e eleger diversas comissões de cinco membros, cada qual com a responsabilidade de cadastrar os eleitores de uma determinada seção. Em seguida, as listagens organizadas pelas comissões eram enviadas a uma Comissão Municipal – composta pelo presidente do governo municipal (Câmara de Vereadores) e pelos presidentes das seccionais de alistamento das seções –, que era responsável por checar as informações e elaborar a lista final dos eleitores do município.

Conforme previa a lei, não apenas o alistamento eleitoral e a emissão do título de eleitor, mas também a apuração dos resultados deveria ser realizada nos municípios. O tabelião local lavrava as atas das seções com a contagem dos votos, que seriam então encaminhados para a apuração, onde poderia inclusive contar com a presença dos candidatos mais e menos votados dos municípios. A partir de 1893, como observa Viscardi (2016), as juntas apuradoras dos estados passaram a concentrar mais responsabilidades na contagem dos votos⁸⁰, a fim de proporcionar recontagens, quando necessário, garantindo a integridade das cédulas e o direito de protesto dos vencidos⁸¹. Afinal, a partir de então, as cédulas não seriam mais queimadas nos municípios, mas sim arquivadas nas juntas, justamente para atender a eventuais recursos pelos candidatos e partidos. Havia, portanto, um grau de intervenção grande nos estados, mas sobretudo nos municípios - o que influenciava na redação das atas finais que eram encaminhadas para a Câmara Federal.

Os municípios ficavam responsáveis pelas seguintes etapas do processo eleitoral: alistamento dos eleitores, organização da eleição em si e, posteriormente, da apuração dos votos. Conflitos que não se resolviam no local, como duplicatas e contestações, sobretudo oriundas dos conflitos intraoligárquicos, eram repassadas para as juntas apuradoras (nível estadual), que poderiam recontar votos, em casos extremos. Por fim, é a comissão de verificação de poderes da Câmara Federal que emitia a decisão final. Conforme aponta Leal (2012), toda

⁸⁰ Em 1893, as juntas eram compostas pelo governador (presidente) do Estado, os cinco membros mais votados e os cinco imediatos aos menos votados. Três anos mais tarde, ressaltava-se a possibilidade de haver coincidência entre os membros das mesas eleitorais e os das juntas apuradoras (Viscardi, 2016, p. 1180).

⁸¹ Decreto nº 1542, de 1º de setembro de 1893.

esta cadeia de relações, entre os três níveis governamentais, é que fundamentava o compromisso coronelista e sustentou a vida política, dentro da experiência federalista de 1889 a 1930.

Viscardi observa que, com respaldo do Decreto nº 1.542/1893, os municípios passariam parte de seus conflitos para os estados, concentrando-os nas juntas apuradoras, sediadas nas capitais dos estados. A renovação do Parlamento vai ficando sob controle, cada vez maior, dos estados.

Ao fazerem isto [passar os conflitos para o nível estadual], [os municípios] perdiam autonomia, mas talvez esta fosse a única forma de obterem consensos possíveis no âmbito de suas sedes. Permitia este regulamento que as atas de apuração assinadas por minorias fossem também enviadas às juntas apuradoras para serem analisadas (2016, p. 1180).

Com a aprovação do novo Regimento Interno da Câmara, em outubro de 1899, sob proposição do então presidente Campos Sales, é oficializada a “política dos governadores” – ou, política dos estados, como já discutida na seção anterior. Dentre as diversas alterações que propunha no processo dos escrutínios, o regimento esvaziava o poder das comissões verificadoras, ao determinar que os diplomas legítimos seriam aqueles assinados pela maioria dos membros das juntas apuradoras. Até então, as chamadas “duplicatas eleitorais”, que vinham desde a instância local, chegavam ao nível federal sem solução. Ao atribuir legitimidade ao diploma da maioria construída nos estados, o novo regimento procurava evitar que um excesso de duplicatas e outras contestações chegassem ao Parlamento federal.

Deste modo, destacava-se que as comissões verificadoras deveriam ser formadas apenas quando as juntas apuradoras não conseguissem solucionar casos de duplicadas e contestações. Afinal, o regimento também previa a consideração dos diplomas emitidos pela minoria dos votos, entre os membros das juntas apuradoras. Abriam-se, assim, comissões de inquérito para análise dessas contestações⁸². Antes deste regimento, observa Viscardi que “as comissões se debruçavam sobre as contestações enviadas por candidatos [individualmente]” (2016, p. 1185).

Percebe-se que, na primeira década republicana, sob a égide da Lei nº 35/1892, quase todas as etapas – e os maiores pesos - do processo eleitoral passavam pelos municípios. Mesmo com a reforma no Regimento Interno da Câmara, em 1899, ao qual tanto se atribui a “política dos estados”, o processo eleitoral ainda era eminentemente local. Inclusive, não eram previstas divisões entre prédios públicos e privados, sendo que uma seção eleitoral poderia se formar em

⁸² Ricci e Zulini (2014, p. 471) fazem uma observação importante sobre a composição dessas comissões: “não se admitia, porém, a participação do deputado na comissão incumbida de analisar as eleições do estado em que fora eleito. O número das Comissões de Inquérito foi de cinco até 1904, passando para seis com a promulgação da Lei Rosa e Silva.

uma residência ou prédio privado, por exemplo. Todas essas características dos pleitos abriam margem para questionamentos e combates às fraudes, sobretudo entre membros oposicionistas, levando o Estado a reagir e endossar mais mudanças nas leis.

A mais importante destas transformações foi a Lei nº 1.269/1904, conhecida como “Lei Rosa e Silva”, que realizou alterações significativas no processo eleitoral. A primeira foi a abertura de espaço para a representação das minorias⁸³. Em geral, as minorias eram compostas por membros dissidentes das oligarquias locais, resultantes de disputas por cargos públicos, candidaturas e controle das máquinas partidárias. Com a nova lei, o objetivo era atrair votos para estes políticos dissidentes – ainda que pertencentes às elites locais, eram tratados como “minorias” por não fazerem parte do bloco majoritário de apoio às candidaturas governistas.

Naquela época, diferente do sistema atual, o eleitor poderia votar em mais de um candidato para o seu distrito, nas eleições para o Parlamento federal. Com a Lei nº 35/1892, o eleitor deveria votar em dois terços da quantidade de representantes/candidatos de seu distrito – era o chamado “voto limitado”. Já com a Lei Rosa e Silva, foi possível acumular votos em apenas um candidato, caso assim desejasse o votante, ou distribuí-los como bem entendesse – nomeado de “voto cumulativo”⁸⁴. Além disso, o novo código alterou as divisões entre os distritos. O número de deputados, contudo, não se alterou, mantendo-se em 212 representantes⁸⁵. O quadro 6 sintetiza os tipos de voto que existiram durante as eleições da Primeira República, incluindo o conhecido “voto a descoberto”, que será restringido após a reforma de 1916.

Conforme observam Nicolau (2012) e Porto (2000), no começo do século XX, uma parte da elite política brasileira continuava contrária à adoção do voto secreto. Havia um ato de bravura por trás do ato de votar: o cidadão deveria se responsabilizar por suas ações e, por isso, o voto devia ser conhecido. Entre os entusiastas dessa ideia, destaca-se o político gaúcho Júlio de Castilhos, para quem o voto a descoberto era “o único remédio legislativo capaz de reabilitar o processo eleitoral, dignificando-o, fazendo compreender ao cidadão a responsabilidade que

⁸³ Figueiredo (2016, pp. 39-42), em estudo sobre as candidaturas extra chapa em Minas Gerais, traz o caso do deputado federal Antônio da Silveira Brum (1915-1920), para exemplificar como a Lei Rosa e Silva foi importante para a eleição de representantes das minorias, especialmente por conta do voto cumulativo. Silveira Brum somente conseguiu se eleger por realizar campanhas e ações que chamavam atenção do eleitorado para que descarregasse todos os votos em sua candidatura – o que lhe trouxe sucesso nas eleições de 1915.

⁸⁴ Ricci e Zulini descrevem as diferenças, neste aspecto: pela Lei de 1892, “nos distritos menores, de três deputados, o eleitor dispunha, portanto, de dois votos. Nos distritos de magnitude maior, entre quatro e cinco, a lei fixava o número de votos em três [...] [pela Lei de 1904] Estabelecidos os distritos de cinco deputados, a legislação determinava que cada eleitor passasse a votar em três nomes nos estados cuja representação constasse apenas de quatro deputados; em quatro nomes nos distritos de cinco; em cinco nomes nos de seis e seis nos distritos de sete deputados” (2023, p. 88).

⁸⁵ A tabela 2, no capítulo 2, mostra a mudança no número de distritos, com base nas duas normas eleitorais.

assume ao intervir na composição do poder público e no estabelecimento das leis” (Porto, 2000, p. 206). Coincidência ou não, o Rio Grande do Sul utilizou o voto a descoberto, compulsoriamente, nas eleições estaduais, entre 1897 e 1930. No entanto, para além desta interpretação “heróica” acerca do voto e de sua defesa por políticos específicos, tal percepção muda a partir das reformas de 1916, sinalizando para uma nova interpretação acerca dos sentidos do voto e como ele deveria acontecer, conforme abordado mais à frente.

Quadro 6 – Tipos de votação na Primeira República

Tipo de votação	Lei nº 35/1892	Lei nº 426/1896	Lei nº 1.269/1904	Lei nº 3.208/1916
Voto limitado	Cada eleitor possui de 2 a 3 votos, dependendo do tamanho do distrito (art. 36º e parágrafos).	Mantido nos termos da Lei nº 35/1892.	Cada eleitor possui de 3 a 6 votos, dependendo do tamanho do distrito (art. 58º, § 3º)	Mantido nos termos da Lei nº 1.269/ 1904
Voto cumulativo	Não previsto.	Não previsto.	Se desejasse, o eleitor poderia concentrar todos os seus votos em um único candidato (art. 59 e parágrafos).	Mantido nos termos da Lei nº 1.269/ 1904
Voto a descoberto	Não se aplica.	Cada eleitor recebia 2 cédulas, uma a ser depositada na urna e a outra de posse do eleitor (art. 8º e parágrafo único).	Mantido nos termos da Lei nº 426/1896)	Limitado ao caso em que a seção eleitoral não estivesse funcionando (arts. 4º e 18º).

Fonte: Ricci e Zulini (2023, p. 89).

Outra mudança importante trazida pela Lei nº 1.269/1904 foi o fim do alistamento *ex-officio*, ou seja, compulsório. O cidadão passaria a ser o responsável por sua inclusão como eleitor, recebendo inclusive um novo título, que passou a ser o único aceito. Combatiam-se, assim, casos de fraude como o alistamento da mesma pessoa mais de uma vez, de falecidos e daqueles cidadãos que haviam mudado de cidade. As comprovações para a alfabetização também passaram a ser mais exigentes, demandando do potencial eleitor a escrita de seu nome, idade, profissão, filiação, endereço e estado de origem, perante a comissão de alistamento. Unificava-se todo o processo de alistamento, em nível nacional, obrigando os estados a realizarem um recadastramento, onde deveria constar o ano em que o eleitor se alistou.

A comissão de alistamento também teve alterações em sua composição, assim como as mesas eleitorais. Pela nova lei, ambas precisavam contar com membros do judiciário – juiz seccional, o ajudante do procurador da República ou “quem suas vezes fizer” – além dos quatro maiores contribuintes do município e três cidadãos eleitos pelo governo municipal (vereadores

e suplentes) (Nicolau, 2012). Como notam Ricci e Zulini (2023), pela primeira vez, a legislação previa a fiscalização dos trabalhos de alistamento:

Segundo a Lei Rosa e Silva, as comissões de alistamento ficavam impedidas de recusarem, sob qualquer pretexto, o cidadão alistável, residente no município, que se apresentasse como representante de qualquer agremiação política, requerendo ser admitido como fiscal dos trabalhos. Mais do que isso: as atas parciais dos trabalhos de cada comissão de alistamento e a ata final na qual se mencionariam o número total e os nomes dos cidadãos incluídos e os dos não incluídos deveriam trazer as assinaturas dos membros da comissão e dos fiscais. Pontos importantes não somente por causa do empenho em combater a fraude em si, mas porque inserem na legislação eleitoral republicana a *até então inédita referência indireta aos partidos políticos*. Entrava formalmente nas regras a admissão de que forças políticas distintas poderiam disputar o alistamento dos eleitores. Tanto que até as atas das comissões de alistamento passaram a precisar declarar os votos divergentes, protestos e reclamações apresentados tanto por interessados quanto por fiscais (2023, p. 81, grifo meu).

Nota-se, pois, que este trabalho de fiscalização dos alistamentos também passou a se constituir como uma etapa importante de disputa partidária, conferindo uma lógica própria à competição eleitoral nos municípios, a partir de então com a figura dos fiscais partidários. Além da dimensão partidária, a contestação aos resultados do alistamento também ganhou mais uma esfera de disputa, com a Lei Rosa e Silva. Observam Ricci e Zulini (2023) que pela legislação anterior os recursos a possíveis problemas no alistamento deveriam ser encaminhados à própria comissão, ou à junta eleitoral da capital do estado, que detinha a palavra final. Com a reforma, abriu-se a possibilidade de contestar o resultado da junta eleitoral estadual no Supremo Tribunal Federal (STF). Novamente, a participação do Poder Judiciário na burocracia eleitoral é alargada.

Assim como a Lei nº 35/1892 previa o arquivamento das cédulas eleitorais em nível estadual, algo mantido pela Lei Rosa e Silva, essa também passou a determinar que toda a documentação referente aos recursos de alistamento fosse para a junta eleitoral, na capital. Além disso, uma cópia do resultado final deveria ser encaminhada para o Senado Federal. Mais uma vez, observa-se uma centralização dos trâmites em nível estadual, com a possibilidade de avaliação dos recursos pelos grupos opositores. Ou seja, ainda que a fraude fosse um recurso amplamente utilizado nas etapas eleitorais, o espaço para a contestação dela existia e se ampliava.

A Lei Rosa e Silva endureceu, também, o processo de obtenção do título de eleitor (Ricci e Zulini, 2023). Pela Lei nº 35/1892, caso o eleitor não pudesse retirar seu título, um procurador

poderia fazê-lo. No entanto, caso o eleitor não pudesse escrever, deveria ser outro por ele indicado – o que, claramente, abriria margem para a entrega de títulos a analfabetos, já que a lei não detalhava como se daria esta hipótese⁸⁶. Já a partir da reforma de 1904, a procuração para retirada do título, na ausência do titular, deveria ser escrita por ele próprio, com assinatura e reconhecimento de firma pelo tabelião local.

Em relação aos locais de votação, os prédios públicos passaram a ser a primeira opção legal e, somente na falta deles, poderiam ser utilizados prédios privados – a lei de 1892 não deixava explícita esta ordem de escolha. Era permitida a presença de fiscais nas mesas eleitorais, da parte dos candidatos interessados – cada um poderia nomear um fiscal, no ato de constituição da mesa. Um eleitor também poderia ser indicado para compor a fiscalização, a cada grupo de 30 eleitores, conforme previsto pela lei de 1892. Pela reforma Rosa e Silva, estava proibida a recusa de fiscais pelas mesas – algo que acontecia, até então – e, entre os fiscais apresentados pelos eleitores, abaixou para 10 o número mínimo para formação de uma indicação.

Sobre a apuração dos votos, terceira fase do processo eleitoral, mudanças importantes também aconteceram. Incorporando uma alteração proposta pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1899, conforme observado anteriormente, a Lei Rosa e Silva ratificou a decisão do regimento de definir o “diploma eleitoral”: é a ata lavrada e assinada pela maioria dos membros da junta apuradora. Por outro lado, reconhecia-se, tal como no regimento de 1899, a contestação eleitoral através da atada assinada pela minoria da junta.

Por fim, a última fase do processo eleitoral – a verificação de poderes – não sofreu grandes alterações, com a Lei de 1904. Como já antecipado na seção anterior, nesta fase, cabia ao Poder Legislativo referendar ou não os resultados eleitorais apresentados pelas juntas apuradoras, considerando eventuais protestos e contestações, de acordo com o regimento. Como aponta Viscardi (2016, p. 1187), “parte do Regimento Interno da Câmara funcionava na prática como uma lei eleitoral complementar. Com a lei Rosa e Silva, a reforma regimental tornava-se parte da lei eleitoral”.

Os candidatos considerados eleitos pela junta apuradora, mas que não recebiam o aval da comissão de reconhecimento de poderes da Câmara, eram “degolados”. No entanto, como já visto, este recurso não foi amplamente utilizado e a interpretação de que ele era o grande

⁸⁶ No original, em seu artigo 28, terceiro parágrafo: “Os titulos deverão estar diariamente à disposição dos eleitores no mesmo edificio em que funcionou a commissão seccional [...], e não serão entregues sem que o eleitor ou seu procurador o assigne, deixando ficar recibo; *sendo admittido a assignar, pelo eleitor que não puder escrever, outro por elle indicado*” (grifo meu). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-35-26-janeiro-1892-541218-publicacaooriginal-44167-pl.html>. Acesso em: 25 jul. 2024.

mantenedor da “política dos governadores”, justamente por seu suposto uso indiscriminado, é equivocada. Viscardi (2016), por exemplo, faz a importante menção ao fato de que o político Rosa e Silva, autor da lei apelidada com seu nome, havia sido vice-presidente de Campos Sales e se tornou, posteriormente, seu adversário político. Nesse sentido, a reforma de 1904 contribuiu até mesmo para limitar a força da política dos governadores. Afinal, a lei previa que, caso as juntas apuradoras não conseguissem aferir a veracidade do processo eleitoral e resolver as contestações, elas deveriam remeter o problema à comissão verificadora:

Na própria ata a ser remetida ao Congresso deveriam constar as representações, reclamações ou protestos, ilustrados pelos motivos dos pleiteantes (artigo 102). Tais procedimentos relativos à apuração já constavam de leis eleitorais anteriores e foram mantidos, mesmo enfraquecendo o poder das juntas e permitindo com que elas repassassem ao Parlamento problemas não resolvidos com suas duplicatas, recorrendo a este procedimento todas as vezes que se sentissem pressionadas (Viscardi, 2016, p. 1188).

As juntas apuradoras, que haviam ganhado proeminência com a reforma de Campos Sales, em 1899, passaram a ter seu papel limitado, a partir da prerrogativa da Lei Rosa e Silva de resolução dos conflitos na instância da verificação de poderes. Assim, a partir das alterações de 1904, a condução dos escrutínios se tornou mais formalizada, com o equilíbrio de atribuições entre as três esferas governamentais e limitação da política dos estados, ou seja, do seu alcance para eliminar as oposições. Abriam-se, então, janelas de oportunidades para futuros aperfeiçoamentos das leis eleitorais – o que aconteceu significativamente 12 anos depois.

A reforma eleitoral de 1916 (Lei nº 3.208/1916, conhecida como “Lei Bueno de Paiva”)⁸⁷ oficializou, ainda mais, a presença do Poder Judiciário nas etapas burocráticas. Conforme já previsto pela Lei nº 3.139, também de 1916, o alistamento de eleitores ficaria a sob a tutela dos serventuários de justiça – excluía-se, pois, os membros do governo municipal e os maiores contribuintes do município, como previa a Lei Rosa e Silva. Na sede das comarcas, são o juiz de Direito, o primeiro suplente do substituto do juiz federal e o presidente do Conselho, Câmara ou Intendência Municipal que definem os membros das mesas eleitorais.

⁸⁷ Antes da promulgação dela, a Lei nº 3.139/1916, dava um passo para trás em relação à própria Carta de 1891, ao retomar uma qualificação censitária para o alistamento eleitoral. Explicam Ricci e Zulini (2023, p. 69): “a norma passou a exigir, entre as documentações necessárias para um cidadão dar entrada no requerimento de alistamento, a prova de exercício de indústria ou profissão ou de posse de renda que assegurasse a subsistência mediante qualquer documento admissível em juízo”. É mais uma evidência de que as mudanças institucionais não são lineares e estão sujeitas a revezes. Por outro lado, a tramitação do projeto da lei em questão revela um debate sobre a moralização da política, através da entrega a uma autoridade judiciária o reconhecimento do direito de voto, que acontecia em comissão mista do Senado e da Câmara desde, pelo menos, 1911 (Zulini, 2019a). Dito de outro modo, a percepção sobre o papel importante que caberia ao Judiciário nas eleições foi se construindo no Parlamento, aos poucos.

Nos demais municípios e em suas seções, também a presença física dos representantes judiciais era demandada⁸⁸. Ainda que o STF tenha saído de cena como última instância de apelação e contestação, permanecia sob a guarda dos magistrados, sobretudo da junta eleitoral, o recebimento de apelações. Por outro lado, caberia ao Judiciário também, através dos juízes de direito, a designação dos prédios onde ocorreriam as votações, ainda sob preferência dos públicos. Como argumentam Ricci e Zulini (2014):

A Lei nº 3.208/1916 inovava [...] ao estabelecer que a presidência da Junta Apuradora fosse um juiz federal, auxiliado na apuração pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal Superior de Justiça. Este era o primeiro passo em direção ao reconhecimento do Poder Judiciário como autoridade incumbida de apurar as eleições – *algo que seria mais tarde introduzido no Código Eleitoral de 1932* (p. 470, grifo meu).

A lei de 1916 traz, assim como a lei de 1904, uma mudança fundamental na maneira de se conceberem e vivenciarem as eleições. Havia um objetivo sistemático de aperfeiçoar as etapas, por parte das elites políticas. Seja para fazer valer a vontade governista, para afastar a oposição e as minorias do poder ou mesmo para dar voz a elas, o fato é que a busca pela “verdade do voto” se fazia presente, em todas as etapas do processo eleitoral. Em estudo sobre as reformas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e seus impactos sobre a política dos governadores de Campos Sales, Viscardi (2016, p. 1189) afirma que “fazia parte da rotina parlamentar este debate árduo em torno de sua própria renovação”. Indo além do âmbito parlamentar, é notável que a discussão sobre a renovação estava intrínseca à própria vivência das etapas eleitorais, que gerava percepções, conflitos de interesses e disputas entre seus participantes.

As juntas distritais, existentes desde a Lei nº 35/1892 e responsáveis pela soma dos votos enviados pelas atas de seção, foram abolidas com a reforma de 1916. As juntas apuradoras, agora unificadas em um só órgão na capital dos estados, seriam as responsáveis realizar a contagem dos sufrágios, lavrar as atas seccionais e emitir os resultados finais. Houve, pois, mais um processo de centralização dos escrutínios, retirando atribuição dos municípios e distritos. A Lei nº 3.139/1916, que como já dito complementava a Lei Bueno de Paiva, também atribuía mais uma inovação centralizadora: caberia aos escrivães a entrega do título de eleitor, não prevendo mais a entrega do documento por procuração.

⁸⁸ O artigo 9º da referida lei descreve como deverão ser compostas as mesas eleitorais, em cada seção e município. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3208-27-dezembro-1916-572611-republicacao-98433-pl.html> >. Acesso em: 25 jul. 2024.

Em relação às mesas eleitorais, também foi atribuída maior presença aos representantes do Judiciário. Em seu artigo 9º, a Lei nº 3.208/1916 estabelecia:

As mesas serão constituídas:

Na sede de comarca – pelo juiz de direito, como presidente, pelo 1º suplente do substituto do juiz federal e pelo presidente do conselho, Câmara ou Intendência Municipal;

Nas sedes de termos judiciários – pelo juiz municipal, preparador ou substituto, conforme a denominação que tiver, como presidente, pelo 1º suplente do substituto do juiz federal e pelo presidente do conselho municipal;

Nas sedes dos outros municípios que não forem termos judiciários – pelo 1º suplente do substituto do juiz federal, como presidente, pelo presidente do Conselho Municipal e por um eleitor apresentado em ofício ao juiz de direito por eleitores da secção;

Nas demais secções das sedes dos municípios e nas outras dos distritos de paz, por três eleitores indicados, em ofícios diferentes, ao juiz de direito, pelos eleitores da secção, cujas firmas deverão ser reconhecidas, até 30 dias antes da realização da eleição, cabendo a presidência ao eleitor tiver sido apresentado por maior número de eleitores ou ao mais velho, si tiver havido empate⁸⁹.

Deste modo, magistrados e membros do governo municipal se tornaram os mesários, nos principais municípios. A participação dos eleitores nesta etapa foi reduzida.

Ainda sobre o momento da votação, a reforma de 1916 restringia bastante o “voto a descoberto”. Ele poderia ser utilizado apenas em caso extremo, quando acontecesse impedimento de realização da votação na seção eleitoral. Tal restrição foi um passo importante em direção à universalidade do voto secreto e em favor da “verdade eleitoral”.

Em relação à fiscalização das mesas eleitorais, pela Lei Rosa e Silva, eram 10 o quórum mínimo para a indicação de um eleitor na sua composição. Após 1916, o mínimo foi para 50 eleitores, com demanda de firma reconhecida dos apoiadores do fiscal dos eleitores, para deferimento do ofício. Em contrapartida, os protestos escritos sobre o processo eleitoral puderam ser feitos não mais apenas pelos fiscais, mas por qualquer eleitor ou candidato que assim o quisesse. Aumentavam, portanto, as chances de contestação.

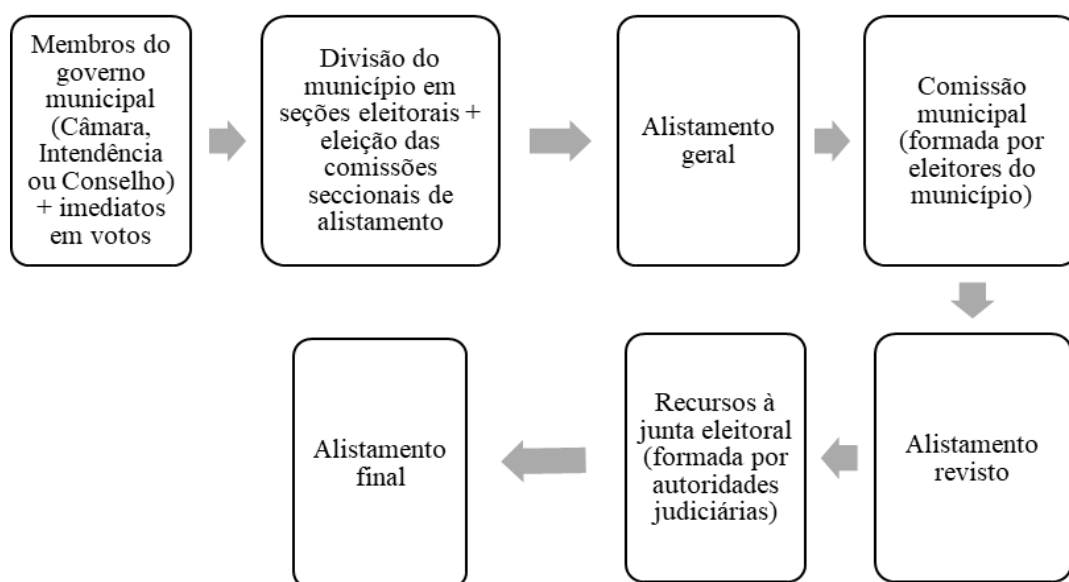
A Lei Bueno de Paiva promoveu mais uma mudança em a direção à centralização da burocracia no nível estadual, que já vinha se fortalecendo desde 1904, com a Lei Rosa e Silva. A partir de 1916, a apuração geral de todas as eleições federais ficaria sob responsabilidade de uma junta apuradora única, localizada na capital do estado. A composição dela também seria alterada, com a exclusividade de magistrados – juiz federal como presidente, seu substituto e representantes do Ministério Público junto ao Tribunal Superior de Justiça. A contestação,

⁸⁹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3208-27-dezembro-1916-572611-republicacao-98433-pl.html>. Acesso em: 25 jul. 2024.

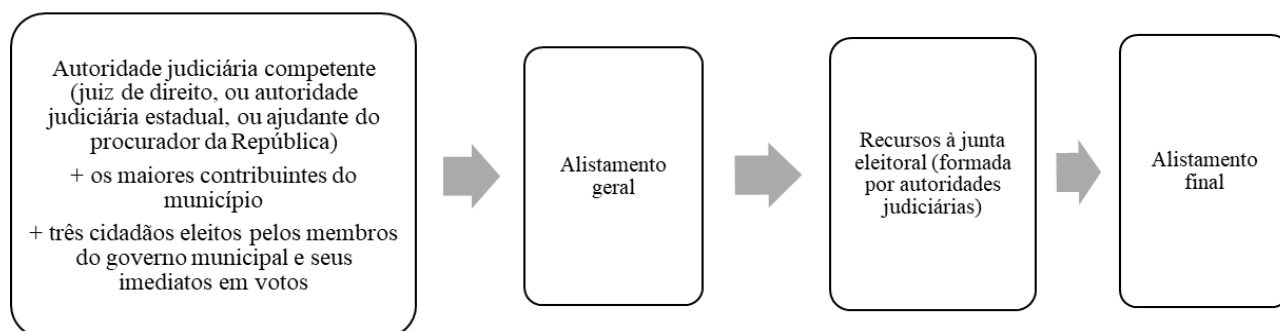
assim como nas mesas eleitorais, também se ampliou, pois a lei previa que o processo de apuração poderia ser acompanhado por candidatos ou seus procuradores, em sessões que continuavam a ser públicas. Por fim, Ricci e Zulini (2023, p. 91) observam que uma inovação importante na apuração foi “a adoção de recomendações bastante específicas na hipótese de a junta se deparar com duplicatas de papéis eleitorais no nível da seção eleitoral, prevendo até mesmo a análise por parte de peritos no propósito de distinguir os documentos verdadeiros”. Mais uma vez, a busca por mecanismos de verificação dos votos se manifestava.

Os fluxogramas a seguir (1, 2 e 3) ilustram como cada uma das reformas transformou os processos de alistamento eleitoral na Primeira República.

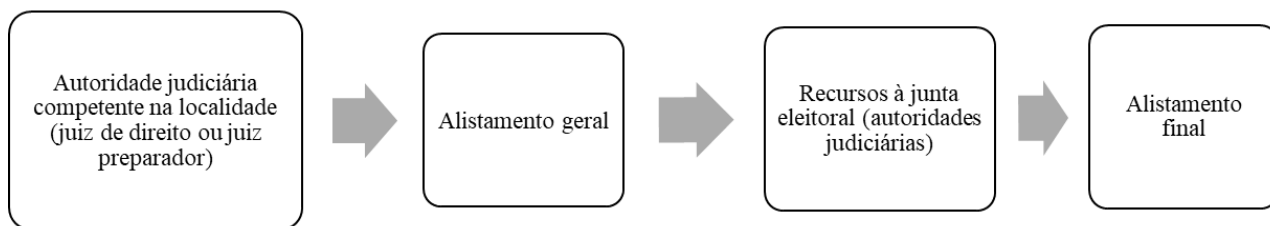
Fluxograma 1 – Processo de alistamento, de acordo com a Lei nº 35/1892



Fluxograma 2 – Processo de alistamento, de acordo com a Lei nº 1.269/1904



Fluxograma 3 – Processo de alistamento, de acordo com a Lei nº 3.139/1916



É notável que eles vão se tornando mais objetivos e com mais restrições quanto à sua composição e condução. Como já apontado anteriormente, em 1916, houve duas legislações que alteraram os escrutínios. Aqui, referimo-nos à Lei nº 3.139/1916. Os três fluxogramas foram construídos com base em Ricci e Zulini (2023, pp. 82-83).

Já os quadros a seguir (7, 8 e 9) demonstram como foram alteradas as composições da comissão de alistamento, das mesas eleitorais e das juntas apuradoras (também com as sedes), ao longo do tempo. Vale frisar que, assim como no caso dos fluxogramas, há determinações que foram feitas, em 1916, pela Lei nº 3.139, ao passo que outras (a maioria) são oriundas da Lei nº 3.208.

Diante da análise dos três códigos eleitorais promulgados durante a primeira fase republicana – Leis nº 35/1892, 1.294/1904 e 3.208/1916 – é possível reconhecer que dois últimos contribuíram para alterar as dinâmicas do jogo político-eleitoral e se caracterizarem como conjunturas críticas. Ainda que as transformações provocadas não tenham tido efeito social ou econômico de longo alcance, ficando restritas ao nível formal e institucional da representação política, não é desprezível a capacidade que ambas as reformas tiveram de tornar todas as etapas eleitorais mais idôneas. Como argumenta Pierson (2004), é na análise dos eventos e seus momentos que vão se desenhando processos sociais, políticos e econômicos. O lugar de cada um desses eventos na sequência pode desempenhar um papel importante nos resultados obtidos, posteriormente.

Quadro 7 – Atores envolvidos no processo de alistamento eleitoral

Fases	Lei nº 35/1892	Lei nº 1.269/1904	Lei nº 3.139/1916
Responsáveis pela composição das comissões de alistamento	- Membros do governo municipal (Câmara, Intendência ou Conselho). - Imediatos em votos para a eleição da comissão seccional.	- Os coletores ou agentes encarregados da arrecadação das rendas públicas extraem dos livros de lançamentos dos impostos uma lista dos maiores contribuintes do município. - O juiz de direito da comarca convoca a comissão de alistamento.	Não se aplica.
Comissões de alistamento	Cinco membros e dois suplentes entre os eleitores dos municípios.	- Os maiores contribuintes do município, conforme as listas recebidas. - Os membros efetivos do governo municipal e seus imediatos em votos, em número igual; juiz de direito	- Juiz de direito do município de residência do alistamento e nos municípios que não forem sede de comarca. - O processo de alistamento correrá perante os juizes preparadores, onde houver, qualquer que seja a sua denominação na organização do estado, cabendo ao juiz de direito proferir o despacho definitivo de inclusão ou não inclusão no alistamento (art. 4º)
Revisão	- Comissão municipal composta pelos presidentes das comissões seccionais e comandada pelo presidente do governo municipal.	- Feito pelas comissões de alistamento.	- Feito pela comissão de alistamento.
Recursos	Junta eleitoral composta por juiz seccional, seu substituto e procurador seccional.	<i>Primeira instância:</i> Junta de revisão composta pelo juiz seccional, como presidente, do seu substituto, e do procurador geral do estado ou do Distrito Federal na capital da República, onde funcionarão o juiz seccional mais antigo e seu substituto. <i>Segunda instância:</i> Supremo Tribunal Federal.	Junta de recursos composta do juiz federal da seção, como presidente, do seu substituto e do procurador-geral do estado, distrito ou território.

Fonte: Ricci e Zulini (2023, p. 83).

Quadro 8 – Atores envolvidos no processo de instalação das mesas eleitorais

Aspectos da organização das mesas eleitorais	Lei nº 35/1892	Lei nº 1.269/1904	Lei nº 3.208/1916
Atores que escolhem os membros da mesa eleitoral	Membros do governo municipal (Câmara, Intendência ou Conselho) e imediatos em votos aos membros do governo municipal, isto é, aqueles que não se elegeram (art. 23).	Uma junta composta do 1º suplente do substituto do juiz seccional, do ajudante do procurador da República, dos membros efetivos da comissão de alistamento e dos seus respectivos suplentes (art. 61).	Nas sedes de comarcas e termos judiciários, magistrados; e, nas demais seções eleitorais, eleitores da seção eleitoral (art. 9).
Atores que integram como componentes a mesa eleitoral	Não faz menção.	Nomes escolhidos entre os eleitores do município (arts. 64 e 66).	Nas sedes de comarcas e termos judiciários, membros da magistratura (juizes de direito ou municipais, mais suplentes de juiz federal) e o presidente do conselho, Câmara ou Intendência Municipal; nas demais seções, eleitores da seção eleitoral (art. 9).

Fonte: Ricci e Zulini (2023, p. 87).

Quadro 9 – Características das juntas apuradoras

Aspectos da organização das juntas apuradoras	Lei nº 35/1892	Lei nº 1.269/1904	Lei nº 3.208/1916
Sede	Localizada no município-sede do distrito eleitoral (art. 44).	Mantida no município-sede do distrito eleitoral para a eleição dos deputados federais e transferida para a capital dos estados no caso das eleições de senadores federais, presidente e vice-presidente da República (art. 90).	Localizada na capital do estado para todos os cargos federais (art. 24).
Composição	Integrada pelo presidente do governo municipal do município-sede do distrito e pelos 5 membros mais votados do governo municipal e os 5 imediatos ao menos votado (art. 44).	Presidida pelo substituto do juiz seccional, com voto de qualidade, e integrada ainda pelos presidentes dos Conselhos, Câmaras ou Intendências municipais da respectiva circunscrição eleitoral ou pelos seus substitutos legais em exercício (art. 91, inciso I).	Presidida pelo juiz federal e integrada ainda pelo seu substituto e pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal Superior de Justiça (art. 25).

Fonte: Ricci e Zulini (2023, p. 92).

O argumento fundamentado nesta seção é o de que as mudanças empreendidas pelas legislações eleitorais tiveram um papel decisivo nos arranjos institucionais que culminaram no surgimento da Justiça Eleitoral, em 1932. São duas conjunturas críticas legais, em 1904 e 1916, que vão pavimentar um longo caminho de discussões, estratégias e embates em torno dos melhores mecanismos de representação formal, dadas as circunstâncias de cada época. Olhar o

processo de desenvolvimento institucional (Pierson, 2004) não significa, portanto, ater-se apenas aos momentos-chave que coroam a história com frases, conceitos e eventos icônicos, mas ao mesmo tempo reducionistas em termos analíticos – por exemplo, a “implementação da política dos governadores”, o “estabelecimento da democracia”, o “voto de cabresto”, ou a “política do café com leite”. Trata-se de olhar para as interações entre os atores e as instituições, que formulam uma cadeia de eventos que se sucedem no tempo, da qual a conjuntura crítica é apenas um pontapé inicial. Nesse sentido, é pertinente a colocação de Pierson (2004, p. 172):

é importante olhar além de momentos institucionais pontuais e examinar o processo de desenvolvimento institucional, a fim de explorar como e por que os arranjos institucionais se adaptam – ou falham em se adaptar – a uma série de pressões por ampliação ou restrição que ocorre por um período de tempo extenso⁹⁰ (tradução minha).

Em mais uma etapa do processo de desenvolvimento institucional das legislações que regulavam a representação política no país, a Reforma Constitucional de 1926 se inseriu, também, em um quadro de conjuntura onde mudanças formais se viam necessárias. Sendo assim, naquele ano, ocorre a primeira e única reforma na Carta promulgada em 1891.

4.2 – A Reforma Constitucional de 1926

Ao trazer para este capítulo uma seção sobre a Reforma Constitucional de 1926, a intenção é ir além das disputas político-partidárias no contexto eleitoral, para demonstrar como o Poder Legislativo federal também abrigava muitas divergências de interesses. Para trazer este âmbito da institucionalidade, a tese de Doutorado de Zulini (2016) foi amplamente utilizada, dado que a autora realiza um levantamento minucioso sobre o papel do Parlamento no regime de 1889-1930. Todavia, o objetivo é aproveitar os dados que coletou e suas considerações sobre a tramitação da Reforma de 1926, para elucidar outro ponto argumentativo, que não era o cerne de sua tese: a importância do Legislativo, de suas prerrogativas e de sua conduta – especialmente durante a elaboração da Reforma – para o regime democrático nascente⁹¹.

⁹⁰ No original “I have stressed the importance of looking beyond moments of institutional selection to examine processes of institutional development – to explore how and why institutional arrangements adapt, or fail to adapt, to a variety of pressures for amendment or replacement occurring over an extended period of time”.

⁹¹ Nota pessoal: a opção pelo uso de fontes secundárias nesta seção – no caso, a tese de Zulini (2016) – deve-se ao fato de que a autora já havia realizado um grande levantamento estatístico e bibliográfico sobre o período, em que muito agrega a esta pesquisa, não havendo necessidade de retrabalho. Dada a minha dificuldade em realizar levantamentos inéditos e buscas por outras fontes primárias, por conta do trabalho externo ao Doutorado e outras demandas pessoais, a estratégia de se utilizar dos dados de Zulini (2016) mostrou-se o melhor caminho. Contudo,

Analisar a tramitação da Reforma e os dissensos que ela causou é uma maneira de desconstruir duas leituras sobre a Primeira República: i) o Parlamento seria totalmente submisso à Presidência da República, aprovando tudo o que esta lhe encaminhava; ii) os parlamentares tinham todos os mesmos interesses, haja vista que eram membros de oligarquias regionais interessadas apenas em manter o *status quo*. Nesse sentido, o estudo sobre a conjuntura da Reforma de 1926 tem por propósito evidenciar que havia autonomia do Legislativo, em sua relação com o Executivo, impondo-lhe inclusive derrotas nas votações e, assim, demonstrando que as opiniões diferentes que ali existiam ganharam voz. A Reforma aprovada esteve aquém das pretensões do Executivo e os conflitos de interesses que apareceram no Parlamento, durante as votações, foram solucionados pelas vias institucionais, demonstrando que havia espaço para o dissenso na Primeira República, em contexto fora das eleições. Por conseguinte, a construção do regime democrático ganhou mais um elemento, nesta conjuntura.

A reforma da Carta Magna de 1891 era uma pauta presente em diversos momentos da Primeira República, inclusive servindo de material para a campanha eleitoral de Rui Barbosa, em 1910, em torno da moralização das eleições⁹². Segundo Belo (1952), Eptácio Pessoa também intencionava realizar mudanças constitucionais, durante seu mandato na presidência da República (1919-1922), mas não as conseguiu por falta de maioria parlamentar. Apenas em 1926, em pleno estado de sítio do governo Artur Bernardes, existente desde a Revolta dos Dezoito do Forte, em 5 de julho de 1922, é que foi enfim promulgada a matéria.

Devido a este contexto de forte intervenção federal nos estados e a algumas de suas resoluções, a literatura alega, pejorativamente, que a reforma enviesou a República Velha, na direção autoritária (Faoro, 2008) e que desqualificou, ainda mais, o papel do Legislativo federal frente a uma ampliação da dominância do Executivo (Lessa, 1988; Lynch, 2014). Sobre este aspecto autoritário, Reis (2008 [1982], p. 179) analisa:

A reforma constitucional de 1926 trouxe iniciativas centralizadoras de poder. A iniciativa partiu do Executivo federal, contrariando os interesses oligárquicos regionais. As alterações introduzidas na Constituição de 1891 afetaram sobretudo a autonomia dos estados da federação. O direito de intervenção do poder federal nas unidades-membros foi ampliado graças à revisão do artigo 6 da Constituição que regulava a matéria.

cabe frisar que a autora estudou o papel do Parlamento frente ao Executivo federal durante a Primeira República, tratando-o como espaço de negociação para a governabilidade. É diferente, portanto, do que se propõe nesta tese.

⁹² Zulini (2016, pp. 167-169) realiza um levantamento das sugestões de reforma constitucional que apareceram durante a República, antes de 1926. A autora destaca a baixa quantidade de trabalhos, à luz da Ciência Política especialmente, no que se refere aos trâmites e os significados desta reforma e suas outras tentativas.

Para se compreender melhor o teor das matérias aprovadas e os sentidos da reforma, é importante realizar um breve resgate de seu contexto de implementação. Em maio de 1924, o então presidente Artur Bernardes sinalizava, em discurso na Câmara dos Deputados, nove linhas de ação que julgava centrais para se pensar uma revisão constitucional:

1) a busca pela garantia do equilíbrio orçamentário; 2) a proibição da reeleição dos governadores estaduais; 3) o estabelecimento da obrigação do envio, pelos Estados à União, de informes oficiais sumarizando a situação administrativa e financeira local para permitir o melhor planejamento econômico do governo federal; 4) a adoção do veto parcial; 5) a mudança de princípios orgânicos da justiça federal, com o aumento do número de Ministros do Supremo Tribunal e a transferência de competência para cortes menores poderem funcionar como segunda instância no exame de certas matérias judiciais; 6) a limitação da extensão dada ao instituto do habeas-corpus; 7) a restrição da liberdade de comércio em casos de crises econômico-financeiras ou por formação de *trusts* e outros monopólios; 8) a diminuição dos direitos dos estrangeiros e 9) a regulação de regras relativas à pesquisa, descoberta e exploração de minas no território brasileiro, que passariam ao âmbito da legislação ordinária (Zulini, 2016, p. 173).

Ainda que já tenha feito esta sinalização anterior e outras no passado, Artur Bernardes não contava com uma opinião pública favorável às pautas reformistas em 1926, além dos seus adversários políticos. Afinal, como dito, o país vivia um estado de sítio desde 1922, ainda na gestão Eptácio Pessoa e que foi se prolongando ao longo do mandato de Bernardes. Soma-se a este fato a Reação Republicana de 1921⁹³, que colocou civis e militares contra o político mineiro, em uma campanha política bastante acirrada e até mesmo com ameaças de rompimento com a legalidade. Conforme observa Viscardi (2012), o início da década de 1920 assistiu ao surgimento de novos atores sociais na política, oriundos de diferentes setores da sociedade⁹⁴. A associação entre esses setores conferiu à Reação Republicana um caráter mais desestabilizador, que alterou a prática política do período e contribuiu para o seu progressivo esgotamento, em fins de 1930, como será analisado adiante.

⁹³ A Reação Republicana se constituiu enquanto um eixo alternativo de poder oligárquico, com o objetivo de uma candidatura de oposição às eleições de 1922, liderada por Nilo Peçanha. Ou seja, possuía um caráter essencialmente conjuntural: era decorrente de divergências entre as oligarquias, onde algumas delas tentaram se organizar para reagir contra o situacionismo e a imposição de candidaturas oficiais do Catete (Viscardi, 2012). Além da Reação, o conhecido evento da “Crise das falsas de Artur Bernardes”, nas quais ele supostamente ofendia os militares e Nilo Peçanha – o que se provou falso – também contribuiu para incendiar ainda mais o pleito de 1922.

⁹⁴ Por novos atores sociais entendemos a emergência política dos setores médios do Exército – os tenentes – e também as camadas médias urbanas mais mobilizadas. Por novos atores políticos entendemos a emergência dos estados do norte e nordeste, fortalecidos pela presença de um Presidente da República oriundo de um pequeno estado” (Viscardi, 2012, p. 284).

A reforma constitucional de 1926 se insere, então, em um momento conturbado. Para agravar ainda mais o cenário, o quadro econômico do país não era nada favorável, sobretudo por conta da dívida externa e do déficit fiscal. O argumento geral de Bernardes, amplamente divulgado pela imprensa da época (Zulini, 2016, p. 180) era de que a reforma apareceria como uma maneira de se retomar a confiança abalada dos investidores estrangeiros. A chamada “Missão Inglesa (ou Missão Montagu)⁹⁵”, que constituiu na vinda de técnicos e políticos ingleses ao Brasil em meados de 1924, para estudo das condições econômicas do país a convite do presidente, foi o grande motor para as investidas de Bernardes em defesa da reforma da Constituição, a fim de melhorar a imagem brasileira no exterior. De fato, o relatório da missão sugeria a necessidade de uma mudança na Carta de 1891, no que diz respeito ao processo orçamentário nacional.

No entanto, como observam Ribeiro (1967) e Zulini (2016, p. 185), os objetivos de Artur Bernardes iam além da política econômica. Conforme indicava os nove pontos apresentados pelo presidente na Câmara e denunciado pelo oposicionista *O Jornal*, “acanham e restringem o espírito liberal da Constituição”. A autora, em estudo sobre o andamento das discussões acerca da reforma, desde meados de 1924, aponta que houve cuidado, entre deputados e senadores, para que o Poder Executivo não interviesse na tramitação do projeto de resolução nº 1/1924. Este projeto propunha alterações no Regimento Interno da Câmara, para então nortear o debate da proposta de reforma da Constituição. Dentre as proposições, eram sugeridos prazos para discussão da matéria e formas de votação. Pautar essas sugestões de alteração do Regimento era algo que cabia sobretudo aos deputados da situação, tendo em vista que cabia à oposição apenas “marcar posição [declarando o voto e registrando-o], mesmo consciente da derrota” (Zulini, 2016, p. 194).

Contudo, demonstra a autora que a oposição participou ativamente das obstruções à tramitação, principalmente através dos deputados do Distrito Federal, Adolpho Bergamini e Nicanor Nascimento⁹⁶. Ambos apelavam aos artigos do Regimento Interno da Câmara e do Senado, bem como à própria Constituição de 1891, para questionar o quórum para as votações das cláusulas do projeto e a proibição às propostas de emendas individuais. Zulini (2016, p. 279), a partir da atuação de ambos e da Comissão de Polícia⁹⁷, sistematizou as principais

⁹⁵ Para um estudo aprofundado acerca desta e de outras missões econômicas estrangeiras no Brasil, ver Ribeiro (1967) e Buescu (1984).

⁹⁶ Enquanto Bergamini era um político novo, recém-saído de uma carreira no jornalismo oposicionista, Nicanor já era mais experiente na política, sendo deputado federal de grande prestígio na capital, desde 1911 (Abranches, 1918).

⁹⁷ A Comissão era composta pelos membros da mesa diretora da Câmara dos Deputados, e tinha por objetivo a avaliação das tentativas de mudar o Regimento Interno.

estratégias utilizadas pela oposição para obstruir o andamento do projeto de resolução nº 1/1924, com base no Regimento Interno da Câmara. Os requerimentos de verificação para novas votações, diante do baixo quórum necessário para aprovação dos substitutivos, bem como o oferecimento de emendas, são procedimentos que a minoria, liderada por Adolpho Bergamini, fez uso por diversas vezes. Em todas as votações simbólicas, os requerimentos e as emendas foram negados, mas os gestos serviram para demonstrar à base governista que nem tudo seria aprovado facilmente, quando se chegasse a debater a reforma da Carta, em si.

Em 1925, com a declaração, por Artur Bernardes, de permanência do estado de sítio até 31 de dezembro, senadores e deputados se revoltaram, fortalecendo a minoria e unificando-a em torno da oposição ao projeto de reforma constitucional⁹⁸. Um protesto escrito foi lido no plenário do Senado e da Câmara, em maio daquele ano, assim que os trabalhos se iniciaram:

chegou o momento de escolher entre o direito e o crime. Escolha o Congresso entre o direito de sua iniciativa constitucional para declarar o sítio e o crime de sua deposição moral, de sua demissão por inaptidão notoria. Escolha entre o golpe de Estado e a Constituição. A prevalecer o principio nefasto, a vingar a interpretação farisaica, a preponderar a these inconstitucional de que o Poder Executivo, dez dias, sete dias, algumas horas. poucos minutos antes de expirar a ausencia do Congresso - póde decretar o estado de sítio para vigorar na presença das Camaras, durante todo o periodo da sessão legislativa, - é de força concluir que o Congresso Nacional ficará reduzido, nesta materia, á condição mesquinha e subalterna de um órgão rudimentar. Destarte o Congresso é despojado da sua competencia originaria na declaração do sítio. Perde a sua iniciativa constitucional. Deixa de ser o dono dessa atribuição. A faculdade do Executivo decretar o sítio passa de subsidiaria a principal, de supletiva a effectiva. de temporaria a permanente, de excepção á regra geral. (Diário do Congresso Nacional. 06/05/1925. p. 163).

O grau de radicalismo era evidente, para os padrões da época. Tanto é que, como aponta Zulini (2016), até mesmo a imprensa passou a designar a oposição como membros da “esquerda”, interessados apenas em atrapalhar o processo reformista. Nesse contexto, em julho de 1925, a própria base governista, que um ano antes estava comprometida a afastar o Executivo dos debates acerca da reforma do Regimento da Câmara, aceitou a redação de um anteprojeto de reforma constitucional, proposto pelo governo. Tal incoerência serviu para alimentar ainda

⁹⁸ As sucessivas declarações de estado de sítio por Artur Bernardes, entre 1922 e 1926, eram aplicadas por estado, de acordo com as crises políticas que iam surgindo neles, decorrentes principalmente das revoltas tenentistas. A revogação do estado de sítio, por sua vez, acontecia quando a situação fosse considerada controlada pelo governo federal, podendo retornar o decreto. Como aponta Ribeiro (1967, p. 67), “durante a tramitação da reforma constitucional, em seus dois turnos, isto é, 1925 e 1926, encontravam-se sob o regime de estado de sítio várias unidades da Federação, como era o caso de Rio de Janeiro, São Paulo, Sergipe, Bahia (em parte), Amazonas, Pará, Mato Grosso, Paraná (em parte), Rio Grande do Sul, Santa Catarina (em parte), Ceará (também em parte) e, naturalmente, Distrito Federal”.

mais a revolta dos oposicionistas. O anteprojeto era composto por 76 emendas, cuja maioria substituía a redação original da Carta de 1891 e não tratava de assuntos econômicos, tal como preconizava a Missão Inglesa, mas sim tópicos nitidamente políticos (Zulini, 2016, pp. 202-204)⁹⁹. A tabela 11 resume os principais assuntos das emendas do anteprojeto.

Tabela 11 – Distribuição das emendas¹⁰⁰ do anteprojeto de reforma constitucional, por artigos da Constituição Federal de 1891

Artigos	Assunto	Substitutiva	Aditiva	Supressiva	Total
34	Competências privativas do Congresso Nacional	8	5	1	14
72	Inviolabilidade dos direitos individuais	4	5	0	9
40	Não renovação de projetos rejeitados ou vetados	4	0	0	4
59	Competências da Justiça Federal	3	1	0	4
36	Iniciativa de projetos de lei	0	3	0	3
6	Casos de intervenção federal	3	0	0	3
18	Trabalhos e forma de deliberação do Congresso Nacional	2	0	0	2
26	Condições de elegibilidade para o Congresso Nacional	2	0	0	2
28	Composição da Câmara dos Deputados	1	0	1	2
43	Mandato do presidente da República	2	0	0	2
57	Caráter vitalício dos juízes federais	2	0	0	2
60	Competência dos juízes ou tribunais federais	1	0	1	2
69	Cidadania brasileira	2	0	0	2
80	Estado de sítio	1	1	0	2
9, 11, 12, 17, 29, 35, 37, 42, 47, 52, 53, 56, 58, 61, 62, 63, 64, 68, 74, 77 e 87*		18	3	2	23
Anteprojeto de reforma constitucional		53	18	5	76

* Artigos citados em apenas uma das emendas componentes do anteprojeto.

Fonte: Zulini (2016, p. 203).

A maioria das emendas possuía características notadamente autoritárias, na medida em que visavam a ampliação das intervenções do governo federal nos estados e municípios, bem como limitavam o uso do *habeas corpus*. Em um período onde o estado de sítio vigorava já há quatro anos, propostas de reforma da Constituição de viés autoritário soavam ainda mais críticas. O quadro 10, a seguir, sistematiza esses teores.

Já contando com 113 assinaturas de deputados, em um universo de 212 ao todo, nota-se que o anteprojeto contava com a maioria favorável, logo em seu início. No entanto, os dados

⁹⁹ No apêndice H de sua tese, Zulini (2016, pp. 282-295) descreve o teor de cada uma das 76 emendas propostas pelo anteprojeto do governo, demonstrando que apenas um terço delas continha teor econômico. Como não se trata do escopo deste trabalho avaliar cada uma das emendas, mas sim o processo contextual em que elas foram tratadas, não iremos nos aprofundar em seu estudo.

¹⁰⁰ Conforme sugerem os próprios nomes, as emendas substitutivas substituem o conteúdo original do dispositivo a ser alterado; já as emendas aditivas adicionam conteúdo ao dispositivo original; por fim, as emendas supressivas retiram trechos do conteúdo original do texto constitucional.

da tabela a seguir (12) demonstram um cenário complexo para o governo. Afinal, mesmo em seu próprio estado, Minas Gerais, Artur Bernardes não contava com uma adesão sólida dos deputados (56,8%). As maiores bancadas – Minas e São Paulo (59,1%) - encontravam-se com divisões bastante significativas para o que se empreendia: aprovar uma reforma constitucional, sem amplo consenso, principalmente dos estados centrais. Já a falta de apoio do Rio Grande do Sul (25%), por exemplo, é coerente com o papel oposicionista e questionador da reforma que seus parlamentares vinham fazendo. Soma-se a isso o rompimento com o governismo já no contexto das eleições de 1922 e a Reação Republicana, o que impunha mais uma dificuldade a Bernardes. Apenas Sergipe e Pará apoiavam totalmente o presidente, ao passo que no Amazonas, não houve nenhuma assinatura. Observando a média geral, nota-se que a adesão ao anteprojeto foi de pouco mais de 53% dos deputados – ou seja, um percentual baixo, para o grau da empreitada que pretendia o governo.

Quadro 10 – Exemplos de assuntos presentes nas emendas à Constituição de 1891, a partir do anteprojeto

Emenda nº	Assunto
1	realiza intervenção federal para assegurar a integridade nacional e manter respeito aos princípios constitucionais da União.
3	conduz intervenção federal para assegurar a execução de leis e sentenças judiciais e para reorganizar financeiramente o Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrasse pela cessão de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos.
27	estende a interferência do governo central no âmbito subnacional, determinando que o parlamento ainda passasse a determinar, exclusivamente, os poderes legítimos nos estados onde se verificasse a dualidade de grupos reclamando reconhecimento federal
64	concede <i>habeas corpus</i> somente àquele sofrendo ou em iminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou constrangimento ilegal da sua capacidade de se locomover.
74	prevê a suspensão absoluta do <i>habeas corpus</i> para os detidos também durante o estado de sítio.
75	garantia de sigilo temporário para os atos praticados pelo Poder Legislativo ou Executivo na vigência do estado de sítio, negando o fornecimento de informações aos tribunais enquanto este período durasse.

Fonte: Adaptado de Zulini (2016, pp. 204; 282-295).

Zulini (2016, p. 202) constata que “nenhum dos deputados que subscreveu o protesto contra a prorrogação do estado de sítio em maio e a declaração divulgada na imprensa acerca da inconveniência da reforma em junho assinou o anteprojeto”. Nesse sentido, é notável que a oposição não era meramente retórica e discursiva, mas possuía um caráter ideológico consistente, mantendo sua estratégia de marcar a posição da minoria. Afinal, como salienta

Ribeiro (1967), a crítica oposicionista era tanto para as condições em que se processou a revisão, quanto para o conteúdo em si daquilo que se pretendia alterar da Carta de 1891.

Tabela 12 – Distribuição das assinaturas do anteprojeto da reforma constitucional, por tamanho (magnitude) das bancadas estaduais

UF	Magnitude	Assinatura	Adesão (%)
MG	37	21	56,8
SP	22	13	59,1
BA	22	12	54,5
RJ	17	11	64,7
PE	17	6	35,3
RS	16	4	25
CE	10	6	60
DF	10	4	40
PA	7	7	100
MA	7	5	71,4
AL	6	2	33,3
PB	5	1	20
SE	4	4	100
ES	4	3	75
GO	4	3	75
MT	4	3	75
RN	4	3	75
PI	4	2	50
SC	4	2	50
PR	4	1	25
AM	4	0	0,0
Total	212	113	53,3

Fonte: Zulini (2016, p. 201).

Ao comparar esse momento das assinaturas do anteprojeto da reforma constitucional com o posicionamento frente ao projeto de alteração do Regimento Interno da Câmara, de 1924, Zulini (2016) observa que apenas o veterano Nicanor Nascimento havia mudado, passando a apoiar o governo. Todos os demais congressistas mantiveram-se firmes na oposição, mesmo diante da prorrogação do estado de sítio.

A participação da oposição, todavia, continuou sendo restritiva. Para a Comissão Especial, foram selecionados 21 deputados – um de cada estado mais um representante do Distrito Federal – cujo objetivo era apreciar as 76 emendas do anteprojeto. Durante as votações dos 130 legisladores, não foram sufragados nenhum deputado representante da minoria. Mesmo entre a maioria, o quadro era novamente de desunião, tal como na coleta das assinaturas para o

anteprojeto. Não havia consenso quanto ao nome do político representante do estado para esta Comissão, evidenciando a falta de amplo apoio para a base governista. Além disso, a existência de mais um nome sufragado para a liderança estadual sugere a ausência de políticos unânimes em suas bancadas estaduais. A tabela 13 demonstra a situação.

Tabela 13 – Distribuição dos deputados votados, por bancada, para a Comissão Especial da Câmara visando à reforma constitucional

UF	Magnitude	Candidatos sufragados
MG	37	3
SP	22	3
BA	22	5
RJ	17	4
PE	17	4
RS	16	5
CE	10	2
DF	10	5
PA	7	4
MA	7	2
AL	6	1
PB	5	2
SE	4	3
ES	4	3
GO	4	2
MT	4	1
RN	4	1
PI	4	2
SC	4	2
PR	4	2
AM	4	3
Total	212	59

Fonte: Adaptado de Zulini (2016, p. 205).

Estabelecida a Comissão Especial dos 21, composta previamente por membros da maioria, o que observa Zulini (2016, p. 215) é que não houve também consenso em seu interior. Afinal, na análise das 17 emendas ao anteprojeto que chegaram à Comissão, apenas 4 dos 21 parlamentares subscreviam todas as matérias, sem restrições. Havia uma sinalização, em seu interior, de descontentamento quanto aos rumos tomados pelo governo, na condução dos estudos do anteprojeto, dado seu caráter autoritário.

Em paralelo, a minoria procurou trabalhar para retardar os trâmites da reforma, realizando diversos pedidos de esclarecimento ao presidente da mesa da Câmara, através das

chamadas “questões de ordem”. Junto aos seus discursos, os membros da minoria aparteavam uns aos outros, de modo a atrasar ainda mais o andamento dos trabalhos. Isso era feito com base em interpretações do Regimento Interno, visando ao encontro de brechas e irregularidades, em seu texto, que garantissem o questionamento constante dos ritos. Nesse sentido, já que não tinha como intervir de maneira mais efetiva nas votações e nem mesmo derrubar as emendas, cabia à minoria criar cenários em que o processo se tornasse moroso, chamando a atenção do governo. Até que, nas palavras d’*O Jornal*, começou a ocorrer uma mudança “do regimen de arrocho á política de acordos”, porque a minoria ameaçava, pelo que tempo que gastava nos discursos e nos apartes, o início propriamente dito das discussões pela reforma. Concluía o periódico:

No terreno da reforma da Constituição, a maioria só póde conseguir alguma coisa assim, ou, então, praticando toda a sorte de attentados e de violências. Porque, dentro da lei e dentro da ordem, a minoria tem elementos para reagir contra as arbitrariedades da maioria, criando-lhe obices efficazes. (*O Jornal*, Edição n. 2064, 10/09/1925, Nota "A revisão constitucional", p. 1).

Cabia à minoria, então, fazer-se presente nos termos previstos pelo Regimento e pela lei. De acordo com a imprensa da época (Zulini, 2016, p. 218; 221), as obstruções surtiram efeito, pois a presidência da República havia convocado uma reunião com os líderes das bancadas estaduais, para que retirassem algumas emendas ao anteprojeto, de modo a acelerar o projeto revisionista e evitar o desgaste causado pela “esquerda”. Cabe ponderar, no entanto, que o poder da minoria tinha curto alcance: Zulini (2016, p. 219) evidencia que “foram recusados 131¹⁰¹ requerimentos protocolados pela minoria sobre o anteprojeto de reforma constitucional da maioria”. De todo modo, a presença da oposição estava marcada e o governo não poderia ignorá-la, caso desejasse que a reforma seguisse adiante. Além disso, a pressa em fazer tramitar as emendas, mais do que discutir seus teores e suas implicações sinalizava urgência de Bernardes em fazer valer as vontades do Executivo sobre o Congresso, em detrimento de um debate aprofundado acerca dos rumos do país pós-reforma.

Outro aspecto que chama a atenção, nos debates de setembro e outubro de 1925 na Câmara, era a emenda de plenário nº 10, que alterava o artigo 72 §7º da Constituição, proposta pelo deputado paranaense Plínio Marques. Nela, estabelecia-se o catolicismo como religião oficial do país; ou seja, um recuo em relação à laicidade promovida pela Carta de 1891. Segundo relata Zulini (2016), o tema foi amplamente discutido e mobilizou a opinião pública, tanto

¹⁰¹ Estes requerimentos da oposição possuíam conteúdos diversos, conforme observa Ribeiro (1967, p. 84): “alguns, propunham votação por partes em diversas emendas; outros, solicitavam nova redação para certos artigos, e, os demais reclamavam que fossem ouvidas as Comissões Permanentes [da Câmara]”.

favorável quanto contrária à alteração. Entidades e associações religiosas católicas (favoráveis), evangélicas e maçônicas (contrárias) coletaram abaixo-assinados, remetendo-os ao Congresso, como forma de marcarem seus posicionamentos e demonstrarem que se tratavam de opiniões amplamente compartilhadas pela população¹⁰². Mesmo entre a maioria, era uma questão em aberto.

Foi a votação mais apertada de toda a reforma constitucional, com 89 votos “sim” e 60 votos “não”; não se atingiu, pois, o mínimo de 2/3 dos votos necessários, dentre os 149 deputados presentes (Zulini, 2016, p. 225). Demonstrou-se, assim, ser a única matéria de toda a reforma que conseguiu suscitar um debate mais amplo com a sociedade civil. Na fala do deputado opositor Leopoldino de Oliveira (MG), a respeito, estava “evidente uma mudança de cenário da Câmara: decidindo uma questão aberta pelo Governo, a maioria parlamentar ofereceu à Nação o espetáculo que deveria ser presenciado todos os dias no recinto deste ramo do Parlamento Brasileiro” (Oliveira, 1925 *apud* Zulini, 2016, p. 226). Finaliza o deputado, refletindo:

Hoje, as liberdades estão trancadas sob sete chaves. [...] As questões igualmente importantes, em debate já não podem ser resolvidas de acordo com as convicções dos Srs. Deputados, porque, acima das suas consequências, está a vontade imperiosa e incontrastável do Governo. [...] saiba a Nação Brasileira que a Câmara dos Srs. Deputados, quando não há pressão do Executivo, vota de acordo com os interesses do país. Infelizmente, essa liberdade não dura sino momentos raros” (DCN, 02/10/1925, p. 4026)

Ainda que pequena, numericamente, a oposição conseguia pautar discussões que ganhavam coró na opinião pública. Mais do que isso, ao evidenciar a existência de interesses meramente governamentais que se sobrepunham aos “interesses do país”, mais importantes, a minoria chamava atenção para a importância da representação política diversa no Legislativo. Não bastava apenas acenar favoravelmente a tudo que a situação lançasse na ordem do dia: cabia o dissenso, a contra-argumentação, a manifestação formal. Isso tudo em pleno estado de sítio, vale frisar. Conforme pondera Zulini (2016, p. 226):

Um dos protestos contra a retirada da segunda emenda religiosa [que versava sobre o ensino católico nas escolas] reclama que o parlamento deserte da possibilidade de analisar “a matéria de maior interesse nacional”. Nitidamente, os legisladores tinham ciência do reconhecimento da centralidade do Congresso para a solução de conflitos desta ordem, mesmo em pleno estado de sítio. A autoridade da instituição se atestava pelo respeito da própria

¹⁰² Diário do Congresso Nacional, 14/09/1925, p. 3279.

sociedade, que recorria ao Legislativo ainda os anos 1920 (isto é, no início da contestação do regime) para ter suas demandas atendidas.

Em meio a estes e outros debates daqueles dias, as obstruções lançadas pela minoria realmente tiveram um impacto sobre o andamento da reforma. Na sessão de 18 de setembro, chegava à mesa um requerimento assinado por 81 deputados, solicitando a retirada de 43 das 76 emendas do projeto de reforma (56,6% a menos), o que foi aprovado por 118 votos e 9 contra. O conteúdo restante, no entanto, era aquele referente aos pontos mais polêmicos propostos pelo governo, como a limitação do *habeas corpus* e o aumento das prerrogativas do Executivo em estado de sítio – o que comprometia o liberalismo republicano tão amplamente defendido. Se entre os oposicionistas o quadro era de revolta, até mesmo no interior da base governista havia descontentamento. Era o caso de Nicanor Nascimento, cuja fala traduzia a falta de controle do Executivo sobre seus correligionários, na Câmara, observa Zulini (2016, p. 230): “não é só a minoria que combate esta parte da reforma da Constituição. Há muitos membros da maioria que também a combatem, inclusive eu¹⁰³”.

A estratégia do governo, então, seria aglutinar as emendas restantes, que constavam no anteprojeto original, em novas emendas (substitutivas), de modo a concentrar as matérias e os esforços para aprová-las. O objetivo era manter o teor da reforma, seu núcleo duro, para evitar mais modificações e intervenções da minoria. Zulini (2016, pp. 230-231) elenca todas as emendas substitutivas que foram apresentadas, bem como seus respectivos números, mostrando a quais emendas elas se referiam no anteprojeto original e a quais artigos da Constituição elas se destinavam. Nessa jogada, o governo inseria 31 das 76 emendas do anteprojeto (40,8%), mas agora concentradas em 5 substitutivas. A tabela 14, elaborada pela autora, sumariza esta etapa.

Novamente, cabe frisar a falta de consenso entre a base do governo para aprovação dessas novas emendas. Se 56,6% daquilo que originalmente havia sido proposto no anteprojeto não obteve sucesso, demonstrando baixa capacidade de articulação no Legislativo, na votação das emendas substitutivas não foi diferente. O apoio entre deputados aliados foi disperso e resultou, por exemplo, em uma ausência de qualquer endosso por parte do Rio Grande do Sul nesta etapa. Os dados a seguir (Tabela 15) revelam a ausência de consenso para aprovação das emendas, em um contexto crucial para o governo, até mesmo dentro das grandes bancadas apoiadoras – Bahia e Pernambuco sequer chegaram à metade das assinaturas, ao passo que Minas e São Paulo ultrapassaram, por pouco, a linha dos 50%.

¹⁰³ Diário do Congresso Nacional, 25/09/1925, p. 3746.

Tabela 14 – Origem e destinação na Constituição Federal (CF) dos conteúdos presentes no anteprojeto

Emenda substitutiva (nº)	Assunto	Destinação na CF	Precedente no anteprojeto original (nº das emendas)	Artigo da CF citado no anteprojeto original
1	Casos de intervenção federal	Art. 6º	1, 2, 3, 27, 42, 51 e 57	6º, 34º, 48º, 59º e 63º
2	Competências privativas do Congresso Nacional	Art. 34º	9, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 25, 30 e 32	18º, 34º, 36º e 58º
3	Introduz o veto parcial	Art. 37º	33	37º
4	Competências da Justiça, dos juízes e tribunais federais	Arts. 59º e 60º	49, 50, 52, 53 e 56	59º, 60º e 62º
5	Direitos individuais, aposentadoria dos servidores públicos e estado de sítios	Arts. 72º, 75º e 80º	62, 63, 64, 66, 67, 69, 72 e 74	72º, 75º e 80º

Fonte: Adaptado de Zulini (2016, p. 232).

Tabela 15 – Apoio às emendas substitutivas na Câmara, por bancadas estaduais

UF	Magnitude (A)	Assinaturas (B)	Percentual (B)/(A)
MG	37	21	56,8
SP	22	12	54,5
BA	22	10	45,5
RJ	17	15	88,2
PE	17	6	35,3
RS	16	0	0
CE	10	7	70
DF	10	4	40
PA	7	5	71,4
MA	7	4	57,1
AL	6	2	33,3
PB	5	3	60
SE	4	4	100
ES	4	4	100
GO	4	3	75
MT	4	3	75
RN	4	3	75
PI	4	2	50
SC	4	4	100
PR	4	1	25
AM	4	4	100
Total	212	117	55,2

Fonte: Zulini (2016, p. 305).

O descontentamento com o que foi aprovado, cabe destacar, não se localizou apenas na oposição. Dos 2 membros da Comissão Especial criada para análise do projeto da reforma, 6 assinavam o parecer final, com restrições, sendo eles representantes do Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Amazonas, Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Paraíba. Os líderes da bancada da Bahia, João Mangabeira e de Alagoas, Luiz Silveira, também não assinaram¹⁰⁴. Assim, as cinco emendas substitutivas foram aprovadas em única sessão, em fins de outubro de 1925, mas com diversas ressalvas. Conforme previa o Regimento Interno, antes de seguir para o Senado, toda emenda constitucional precisava passar por aprovação em três rodadas seguidas de discussão. Foi o que aconteceu com todas as cinco emendas substitutivas. Mas a cada rodada, cada vez com menos apoio irrestrito dos deputados, aponta Zulini (2016). Ao darem o voto, muitos solicitavam a palavra em plenário, para justificarem seus posicionamentos. No caso dos aliados, tais declarações eram feitas para explanar suas desaprovações com partes daquilo que era aprovado, sobretudo nos temas que feriam os princípios do liberalismo republicano. A tabela 16 sintetiza os tipos de declaração dados nas votações.

Tabela 16 – Tipo de declarações de voto emitidas no primeiro turno da reforma na Câmara, por deputado manifestante

Fase	Intenção de voto	Justificativa de voto favorável	Justificativa de voto contrário	Total
Votação em 1ª discussão	11	1	17	29
Votação em 2ª discussão	1	24	8	33
Votação em 3ª discussão	0	18	8	26
Votação em discussão especial	1	13	10	24
Total de declarações	13	56	43	112

Fonte: Zulini (2016, p. 234).

Posteriormente, o texto seguiria para a apreciação do Senado. Lá, houve tentativas por parte da base aliada de encurtar o processo de votação e apreciação das emendas. Conforme observa Zulini (2016, pp. 235-236), a Comissão de Política do Senado analisou a indicação nº 5/1925, que sugeria justamente tal mudança. Pela normativa, além da redução do prazo para emissão de parecer da Comissão Especial dos 21 senadores designados para estudo da reforma, eles não poderiam sugerir emendas ao texto e teriam tempo reduzido para encaminhamento da votação das emendas em plenário – de 15 para 10 minutos. A acusação de que haveria uma estratégia do governo para acelerar a tramitação do projeto veio pela oposição, sobretudo a

¹⁰⁴ Diário do Congresso Nacional, 12/10/1925, p. 4338.

partir do senador baiano Moniz Sodré¹⁰⁵. No entanto, como aponta Zulini (2016, p. 236), apenas 8 senadores eram declaradamente de oposição¹⁰⁶, fazendo com que não se atingissem os mínimos necessários para qualquer derrubada das emendas propostas pelo governo. Assim, mesmo com denúncias de que havia uma pressão para pedido de urgência na discussão da indicação nº 5/1925, de modo a acelerar a aprovação da reforma, os oposicionistas foram derrotados, novamente.

Contudo, a minoria seguia tentando obstruir as tentativas de encurtar a tramitação da reforma. Uma das estratégias foi o revezamento, entre os senadores de oposição, para a assinatura de 38 emendas que contestavam o andamento do projeto e pediam explicações quanto as suas características. Tal como se fazia na Câmara. A diferença é que, como mostra Zulini (2016, p. 237), “a maioria no Senado concordará com a minoria sobre a necessidade de retirar alguns dispositivos da proposta de emendas à Constituição remetida pela outra Casa do Congresso, inclusive uma das medidas consideradas mais autoritárias”. Desta forma, nota-se que ambas as casas contrabalanceavam o poder do Executivo federal, trazendo à tona discussões e ponderações importantes para a aprovação de uma reforma constitucional.

A medida autoritária em questão era a referente à suspensão do *habeas corpus*, em caso de estado de sítio (emenda nº 5). Ela foi derrotada por unanimidade, inclusive por membros da situação – dentre eles o líder da maioria no Senado, Bueno Brandão e o presidente da Comissão Especial de análise da reforma nesta Casa, Bueno de Paiva. Tratava-se de uma “reação do Congresso à tentativa de se aparelhar o país com uma ‘ditadura sem freios, nem contrastes’” (Ribeiro, 1967, p. 105). Além deste aspecto referente ao *habeas corpus*, o próprio decreto de estado de sítio foi colocado em xeque. Outro parágrafo da emenda nº 5 que sofreu derrota foi o que concedia ao governo federal o direito de exploração sobre as jazidas minerais no país – novamente, com assinaturas tanto da oposição quanto da situação, em nomes como de Bueno Brandão e Bueno de Paiva.

Em seu retorno para a Câmara, a reforma constitucional não sofreria mais alterações e ambas as Casas validariam sua aprovação, com a posterior publicação, em setembro de 1926. Mesmo com a derrota da oposição e a implementação de pautas desejadas pelo governo, em pleno estado de sítio, algumas considerações importantes acerca da tramitação do projeto

¹⁰⁵ Em suas palavras: “Esse regimento que se quer substituir por um verdadeiro monstro foi votado ainda anno passado por injunções partidárias, por inspirações do Sr. Presidente da Republica, que mais uma vez queria dar uma demonstração inequívoca dessa sua política imperialista” (Anais do Senado Federal, Vol. VI, 23/10/1925, p. 23).

¹⁰⁶ Eram eles: Moniz Sodré e Antonio Muniz (BA); Soares dos Santos (RS); Benjamin Barroso (CE); Lauro Sodré e Justo Chermont (PA); Barbosa Lima (AM) e Jeronymo Monteiro (ES).

merecem destaque. Primeiramente, houve obstruções significativas da minoria parlamentar que levaram o governo a reavaliar suas estratégias, demonstrando que nem tudo era imposição do Executivo e, muito menos, resultado de um Legislativo subserviente. Ainda que sem vitórias, a oposição demonstrou seu espaço e capacidade de articulação para, pelo menos, retardar o avanço da reforma e pautar discussões que julgava pertinentes, sobretudo em relação aos tempos de fala em plenário e àquilo que previam os Regimentos Internos da Câmara e do Senado.

Por outro lado, até mesmo entre a base aliada não havia consenso para a aprovação da reforma. Em ambas as Casas Legislativas, membros da maioria, inclusive lideranças importantes, apoiaram as emendas, mas com restrições. Desta forma, como bem sintetizou Zulini (2016, p. 239), as deliberações nominais foram aprovadas “a custo de concessões, negociação, estratégia e disciplina partidária”.

Segundo Ribeiro (1967, p. 71), a postura do Legislativo frente à reforma era de submissão, “representado pela maioria parlamentar, aceitando passivamente uma proposta heteronômica de revisão constitucional e mesmo lutando para que ela tivesse rápida tramitação e em nada se alterasse, apenas refletia a vontade do chefe do governo”. Para Zulini (2016) e conforme aqui apresentado, diferentemente de interpretações como a de Ribeiro (1967), mais tradicionais e negativas quanto ao papel do Congresso na política nacional, a reforma capitalizou os conflitos entre Executivo e Legislativo, sofreu obstrução sistemática da oposição – ainda que esta estivesse em minoria, e exibiu a fragilidade da base de apoio do governo no Congresso. As evidências aqui apresentadas indicam que o Legislativo forçou o Executivo a uma reavaliação de suas estratégias, especialmente em um contexto onde sua capacidade interventora estava maior e se mostrou como um canal político de construção de consenso, muito mais do que um mero receptor de medidas impositivas.

No entanto, não se pode deixar de reconhecer que o governo obteve uma vitória significativa, com ampla margem, nas votações nominais. A tabela 17 sintetiza estes dados.

Nota-se que temas mais polêmicos, como a ampliação dos casos de intervenção federal, de reatribuição das funções da Justiça¹⁰⁷ e da restrição dos direitos individuais (emendas nº 1, 4 e 5, respectivamente), geraram mais votos contrários e com manifestações em plenário, ainda

¹⁰⁷ O objetivo maior da reforma na Justiça seria conferir celeridade aos processos que tramitavam no Supremo Tribunal Federal, bem desafogar seu volume de trabalho, ao transferir competências para os tribunais regionais. Sobre este tema em específico, Ribeiro (1967, pp. 96-97), grifos da autora) considera que “uma das emendas transferia a competência para resolver as causas judiciais ligadas ao *direito criminal* ou *civil internacional* - da *justiça federal* de primeira instância para a *justiça local* (dos Estados). Em consequência, convertia em *extraordinário* o recurso *ordinário* normalmente interposto dessas sentenças ao Supremo Tribunal Federal [...] outra emenda restringia os casos de recursos ao Supremo quando a justiça estadual, em suas decisões, aplicasse leis federais.”.

que não tenham impedido suas aprovações¹⁰⁸. Já a emenda nº 3 previa que a Presidência da República poderia sancionar parcialmente um projeto de lei, quando considerasse que alguns de seus artigos comprometia os interesses nacionais ou fossem inconstitucionais. Era a atribuição do “veto parcial”.

Tabela 17 – Número de votos contrários sobre o total de votos recebidos pelas cinco emendas constitucionais, na Câmara dos Deputados

Turno	Fase	Emenda nº 1 (intervenção federal)	Emenda nº 2 (prerrogativas do CN)	Emenda nº 3 (veto parcial)	Emenda nº 4 (Justiça Federal)	Emenda nº 5 (direitos individuais)
1º turno	2ª discussão	7/130	4/133	2/132	15/135	13/123
	3ª discussão	15/132	9/130	5/128	18/128	21/124
	discussão especial	16/140	11/141	7/134	20/134	27/135
2º turno	1ª discussão	10/123	1/119	0/119	12/114	11/114
	2ª discussão	8/124	2/124	1/122	10/118	12/116
	3ª discussão	6/121	0/119	1/120	10/115	14/116

Fonte: Zulini (2016, p. 240).

Outro aspecto que chama a atenção é a quase ausência de dispositivos financeiros na reforma, tal como se esperava após o relatório da Missão Montagu e dos discursos de Artur Bernardes, defendendo a necessidade de mudanças na Carta de 1891 por conta o quadro econômico do país. A emenda nº 2, que alterava as prerrogativas do Congresso Nacional, trazia restrições quanto às chamadas “caudas orçamentárias”, que basicamente se tratava da criação de novas despesas pelos legisladores. A concessão de créditos ilimitados, pelo Congresso, também foi abolida. O que foi aprovado possuía teores judiciais, intervencionistas e até mesmo religiosos (Zulini, 2016, p. 242) – ou seja, nem tudo era mero reflexo de demandas econômicas.

Em relação ao aumento das possibilidades de intervenção do governo federal nos estados, observa-se uma tendência maior à centralização do poder, algo que era bastante criticado no texto original, de 1891. Afinal, neste contexto, recém-saída de um período monárquico muito centralizador, a então nascente república se apresentava como eminentemente autônoma, afastando qualquer possibilidade de centralização. Já em 1926, o teor assumido pelo texto das emendas é de defesa da integridade nacional, subordinando os estados a rigorosos limites pelo poder central. Cabe frisar que toda a tramitação da reforma foi

¹⁰⁸ Ribeiro (1967, pp. 91 - 104) apresenta, detalhadamente, cada uma das mudanças trazidas pelas cinco emendas constitucionais.

considerada legítima pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em fins de setembro de 1926 (Vianna, 2014, pp. 195-196).

O que se depreende de toda a análise feita nesta seção é que o resultado final da reforma constitucional esteve aquém do esperado pelo governo federal. Dos 36 artigos que Bernardes desejava alterar, apenas 8 realmente foram modificados. E mesmo assim, com diversas ressalvas apontadas tanto pela minoria quanto pela maioria, que neste caso fez uso da disciplina partidária para cancelar as vontades do governo. Por outro lado, a oposição adquiriu um papel central na obstrução das pautas, o que não gerou a derrota da maioria, mas serviu para que esta se reorganizasse para avançá-las. Nesse sentido, conforme sintetiza Zulini (2016, p. 244, grifo meu): “o produto final da reforma constitucional corresponde ao subproduto de um consenso mínimo não imposto, mas *negociado* entre o Executivo e a maioria legislativa”.

Esse caráter de negociação que a Reforma de 1926 adquiriu, mediante a revezes para o Executivo frente ao Legislativo e a construção de consensos entre ambas as partes, é o ponto fundamental a ser considerado, nesta seção. Toda a descrição feita, aqui, das etapas que levaram ao resultado final, ilustraram a importância do Parlamento enquanto espaço que não somente sediava os conflitos políticos, mas que os resolvia também. Deste modo, acompanhar a tramitação da única reforma na Carta de 1891 permite somar mais um argumento a todo arcabouço que se tem construído, no sentido de demonstrar que a Primeira República desenvolveu rotinas e atividades institucionais que contribuíram para o aprimoramento da representação política formal. Em última instância, mesmo em meio a um contexto de ascensão autoritária na presidência de Artur Bernardes, coube ao Legislativo federal construir uma via própria, autônoma e dialogada para defesa de seus interesses – caminho este que condiz com formas minimamente democráticas de ação política.

Para além do Parlamento, o papel da oposição ganhou destaque também nas eleições, durante a Primeira República. Na próxima seção, serão destacadas as conjunturas de 1910 e 1930, que trouxeram adendos significativos à trajetória democrática no período.

4.3 – Eleições de 1910 e 1930: competições interoligárquicas em tempos não tão competitivos

De acordo com Carone (1969), a oposição aparece enquanto possibilidade eleitoral somente a partir de 1915, graças à Lei Rosa e Silva e aos descontentamentos gerais com o governo federal. Em suas palavras: “Todos estes movimentos de oposição ajudam a fixar a concepção simplista do problema (que na verdade era muito mais complexo): o candidato da

oposição é escolhido ao passo que o candidato oficial, sem ideologia, seguro da vida, é imposto e mecanicamente homologado” (Carone, 1969, p. 119).

De fato, os movimentos para a escolha dos candidatos governistas e de oposição eram muito mais complexos do que um mero mecanicismo, conforme se atestou nas seções anteriores deste capítulo. No entanto, há um aspecto apontado pelo autor que pode ser revisto. A oposição enquanto possibilidade – ou, pelo menos, maior visibilidade – eleitoral ocorre em 1910, quando a Campanha Civilista, liderada pelo intelectual e político Rui Barbosa, trouxe o aspecto oposicionista para o pleito, em relação à candidatura militarista de Hermes da Fonseca¹⁰⁹. Ou seja, é anterior a 1915 e sinaliza uma conjuntura crítica que é fundamental para o processo de construção das experiências eleitorais na Primeira República.

Para esta corrida eleitoral, compareceram às urnas 60,3% dos eleitores cadastrados, totalizando cerca de 698 mil votantes (Carvalho, 2003). Tratou-se do terceiro maior contingente de todas as eleições do período, ficando atrás apenas de 1922 e 1930. Para analisá-lo, é interessante retomar, brevemente, o processo da sucessão presidencial de Afonso Pena, que se inicia em 1909.

Como nota Viscardi (2012, p. 160), “a partir da estabilização dos processos sucessórios, cujo marco inicial foi o governo de Rodrigues Alves [1902-1906], em todas as vezes que um estado tentou continuar no poder sofreu ferrenhas oposições por parte dos demais”. No contexto da sucessão de Afonso Pena, o objetivo dos demais estados era impedir que a hegemonia mineira fosse prorrogada. O então presidente havia manifestado interesse em fazer como sucesso o seu ministro da fazenda, o deputado David Campista. Conforme discutido na seção 3.2, as atitudes autonomistas do governo Afonso Pena perante as elites políticas dos demais estados criaram um desejo, perante os aliados do presidente no Congresso e nos Ministérios – nomeados de “Jardim da Infância – de se projetarem acima das oligarquias estaduais. Todavia, eles eram carentes de bases sólidas nas máquinas partidárias estaduais, controladas justamente por chefes locais aos quais se opunham (Faquin, 2007; Viscardi, 2012).

Além disso, a própria elite mineira se encontrava com divisões e disputas internas, sobretudo no âmbito do PRM, que desde a escolha do sucessor de Rodrigues Alves, não havia se unido em torno de um nome. Afonso Pena se tornara, então, indicado por ser o menos

¹⁰⁹ Borges (2011b) observa que ambos eram candidatos que, recentemente, haviam recebido projeção internacional. Hermes da Fonseca foi para a Alemanha a convite do Kaiser Guilherme II, para participar de estudos de aperfeiçoamento, em 1908, enquanto ministro da Guerra. Já Rui Barbosa havia sido nomeado chefe da delegação brasileira na II Conferência de Paz, reunida em Haia (Países Baixos), em 1907. Ao retornarem para o Brasil, os dois gozavam de prestígio nacional. Além destes apontamentos da autora, cabe observar que Barbosa fora nomeado presidente da Academia Brasileira de Letras, em 1908.

causador de atritos, entre as forças políticas do estado (Souza, 1982). O equilíbrio político mineiro, ao longo dos três anos de governo Afonso Pena, era precário e, em boa parte, sustentado pela união promovida pelo governador de Minas, João Pinheiro. Eleita a nova Câmara, em 1909, alguns chefes do PRM, como Bias Fortes e Francisco Sales, deixaram explícitas suas oposições à candidatura de Davi Campista. O senador gaúcho Pinheiro Machado ainda tentou sugerir outros nomes a Afonso Pena, que insistia em Campista.

Diante da negativa do presidente, os gaúchos optaram pelo apoio à candidatura militar de Hermes da Fonseca, então ministro da Guerra, que havia recentemente se demitido do cargo. Afinal, Campista e o grupo do Jardim da Infância já demonstravam sinais de marginalização política. Assim, sob a tutela de Pinheiro Machado, o PRR se lançou na disputa para a sucessão, apoiando a corrente hermista¹¹⁰. Segundo análise de Viscardi:

por mais uma vez, a atuação ativa do Rio Grande do Sul impediu que uma aliança mineiro-paulista prejudicasse a sua projeção sobre a nação. Cabe frisar, no entanto, que a intervenção gaúcha só foi possível em função das divisões internas da elite mineira, e do apoio de parte das facções dos estados da Bahia e do Rio de Janeiro (2012, p. 189).

Com a perda de apoio cada vez maior do presidente e seus correligionários no Congresso e diante da aproximação do novo governador mineiro, Wenceslau Brás, com os gaúchos, sendo conferida a ele a indicação para a vice-presidência, estava selado o apoio do PRM à candidatura de Hermes. Enquanto São Paulo e Rio de Janeiro pendiam para a corrente governista, Pernambuco aderiu à candidatura militar. No entanto, Rui Barbosa, líder da política baiana, mostrava-se relutante em apoiar uma candidatura que simbolizava o retorno do Exército ao poder, por mais que ele fosse próximo de Pinheiro Machado.

Para agravar o complexo cenário sucessório, com a morte de Afonso Pena, em junho de 1909, as pretensões de levar adiante a candidatura de Campista se foram, já que ele não tinha forças dentro do PRM. Ascendeu ao poder o vice-presidente carioca e inimigo político de Pena, Nilo Peçanha. A chapa Hermes-Wenceslau tornava-se, então, a candidatura governista. Rui Barbosa, que já havia declarado publicamente seu movimento antimilitar, constituía-se como o líder da oposição, contando com o apoio das elites paulistas, sob comando do governador de São Paulo, Albuquerque Lins e do futuro presidente, Washington Luís. A chapa oposicionista

¹¹⁰ Na interpretação de Carone (1971), são os significativos rachas entre civis que levam à ascensão da candidatura militar de Hermes da Fonseca. Tanto é que a adesão ao hermismo acontece aos poucos, na medida em que o nome de David Campista vai perdendo força e Afonso Pena se afastando da elite mineira.

seria formada, pois, por Rui Barbosa e Albuquerque Lins, como vice-presidente, representando os interesses das oligarquias paulistas na manutenção dos acordos de valorização do café e uma oposição ao poder de Pinheiro Machado.

É interessante notar que o apoio político para a chapa Rui-Albuquerque vem, por um lado, da coesão e organização do PRP, sob liderança do então Secretário de Justiça, Washington Luís. Por outro lado, a Convenção que escolhe a chapa também sinaliza para uma base de apoio muito importante da candidatura, que são os delegados representantes das municipalidades. Observa Carone que “os 350 delegados que comparecem [à Convenção] são eleitos pelos seus municípios, fato que se contrapõe à forma de escolha de delegados da Convenção hermista, que é composta de políticos estaduais” (1971, p. 258). Estavam presentes, inclusive, delegados cujos estados apoiavam o governismo – Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, por exemplo. Nesse sentido, para a construção da campanha de Rui Barbosa, há apoio partidário com estratégias de articulação em nível local, inclusive em estados oposicionistas.

Rui Barbosa, além de declaradamente se opor ao retorno das Forças Armadas ao poder, já havia tecido críticas ao processo de escolha de candidaturas à presidência: sua legitimidade deveria ser reconhecida apenas “por um movimento de opinião pública, por um partido político, ou por um Estado da União” (Carone, 1969, p. 311). A Campanha Civilista, então, adotaria este duplo tom: antimilitar e “popular”. Colocam-se aspas, aqui, porque não se trata de pensar em democracia de massas ou o início de um movimento de bases populares, sendo Rui Barbosa o porta-voz dessas ações.

Porém, trata-se da primeira campanha eleitoral presidencial que tem uma candidatura que levanta a ideia de que a verdadeira representação é aquela que leva em consideração uma diversidade maior de elementos, tanto do Estado quanto da sociedade civil. A opinião pública, ainda que enquanto exercício retórico, é trazida como peça importante para o processo político-eleitoral acontecer, em consonância com aquilo que se entendia à época por democracia liberal. Assim, “a oposição ao militarismo, estabelecida pelo civilismo, imprimia à disputa o aspecto de confronto nacional de ideia, atribuindo ao eleitor a condição de árbitro na disputa” (Borges, 2011b, p. 117). Somando-se a este aspecto à figura importante de Rui Barbosa no cenário político nacional, leva-se “a campanha a uma intensidade eleitoral nunca vista antes” (Carone, 1971, p. 259). É como analisa Kugelmas (1986, p. 77):

Não conseguindo estabelecer regras mais permanentes e confiáveis para o próprio conflito inter-oligárquico, fazendo da letra liberal-democrática da ordenação legal uma farsa, e do sufrágio uma pantonima, o sistema político montado era refratário a qualquer aumento da participação política e a uma

verdadeira expansão da cidadania. Daí a explosividade dos momentos de eleições disputadas, como em 1910 [...] não que Rui Barbosa fosse real adversário do sistema, mas sua candidatura serviu de válvula de escape para o difuso descontentamento urbano.

A conjuntura crítica que vai se costurando com as eleições de 1910 decorre deste caráter “válvula de escape” que se constitui. O tom civil da campanha adotado por Rui Barbosa alude a um tema que é, ainda hoje, fruto de debates intensos, que é o controverso lugar dos militares na política. Mais como um exercício retórico e simbólico, a Campanha Civilista é interpretada, aqui, como um momento de ponderação na trajetória eleitoral republicana, onde o governismo, diante de rachas internos e ausência de coordenação partidária em alguns estados (Souza, 1982), pende para a candidatura militar do sobrinho do ex-presidente Deodoro da Fonseca. Isso alude aos tempos de Governo Provisório e, posteriormente, ao autoritarismo do “Marechal de Ferro” Floriano Peixoto. Diante deste impasse, vem a candidatura civilista de Barbosa, que argumenta, antes mesmo de sua campanha, quando o nome Hermes lhe fora apresentado para endosso:

Se na escolha não entra como razão determinante a consideração da classe a que ele [marechal Hermes da Fonseca] pertence, escapa ao meu entendimento o motivo da preferência, que a fez recair sobre o seu nome. Se, ao contrário, entrou, acho que laboram em enganos os meus amigos. E neste terreno não me seria dado acompanhá-los. Supor que uma crise política desta natureza, puramente doméstica [...] não se possa resolver senão com o nome do chefe do Exército, seria fazer a este, grave injustiça e não menor à condição do nosso regime, à índole dos nossos costumes, aos sentimentos do nosso povo [...] Qualificar a sua candidatura como a única eficaz para desmanchar o encalhe atual, seria atribuir à força de que esse elemento é expressão, o privilégio de remediar um caso do Governo. O Exército não aceitaria essa função, que lhe não cabe [...] Quero o Exército grande, forte, exemplar, não o queria pesando sobre o Governo do país. A Nação governa. O Exército, como os demais órgãos do país, obedece. Nesses limites é necessário, é inestimável o seu papel; e na observância deles reside o seu segredo, a condição de sua popularidade. O Exército certamente o sabe. Não quererá outra função. A aclamação da candidatura do Ministro da Guerra seria, porém, a meu ver, um passo em sentido oposto (Barbosa, 1909, pp. 161-168 *apud* Carone, 1971, p. 252).

A fala de Rui Barbosa chama atenção ao enfatizar a separação entre os poderes civis e militares, especialmente no que se refere à representação política. Suas colocações encontram eco em debates de outros momentos históricos posteriores, como o movimento tenentista nos anos 1920, os golpes civis-militares de 1930, 1937 e 1964 e a ascensão do bolsonarismo, em 2018. Nesse sentido, a Campanha Civilista, ainda que dadas as limitações de uma representação oligárquica, elitista e excludente a que se pretendia, foi um ponto de inflexão na trajetória política da Primeira República, marcada por sucessões presidenciais mais previsíveis.

Outro aspecto que chama a atenção para o caráter crítico desta eleição é o fato de que, até mesmo em Minas Gerais, que tinha o candidato a vice-presidente da República como representante na chapa de Hermes da Fonseca (Wenceslau Brás), houve uma divisão entre as lideranças. Viscardi (2001) identificou que cerca de 36% da elite estadual apoiou Rui Barbosa. Ainda que não seja a maioria, é um dado significativo diante do forte peso que os mineiros adquiriram com esta candidatura, demonstrando que a figura de Barbosa também possuía relevância política. A candidatura de Hermes sofre até mesmo forte oposição no Congresso, com críticas mais contundentes ao militarismo e à ameaça que pairava sobre o poder civil (Carone, 1971, p. 257).

Tanto em São Paulo quanto na Bahia e Minas Gerais, a chapa Rui-Albuquerque realizou campanhas eleitorais em forma de excursão, nas capitais e no interior dos estados. Na obra *Excursão Eleitoral* (1967 [1910]), Rui Barbosa descreve os diferentes temas abordados: origens de sua candidatura; perigos do militarismo e defesa da manutenção de civis no poder; revisão da Constituição¹¹¹; combate às oligarquias por meio de uma reforma eleitoral que ampliasse a eletividade das oposições; transformação da Justiça; educação; voto secreto; estabilidade cambial; política externa, dentre outros. O mesmo não é feito por Hermes da Fonseca e Wenceslau Brás, cuja chapa é de “precariedade ideológica”, como nota Carone (1971, p. 260).

Por fim, até mesmo nas ruas são presenciadas manifestações, mas violentas. Comícios civilistas e hermistas acontecem seguidamente, porém com choques constantes que levam a conflitos graves entre população, polícia e Exército, sendo as forças militares favoráveis ao situacionismo (Carone, 1971; Borges, 2011a). Borges (2011b) pontua o caso da “Primavera de Sangue”, que ocorreu em setembro de 1909, na capital federal. Naquele mês, a população havia protestado contra maus serviços prestados pela companhia de bondes da cidade carioca, recebendo represálias dos militares. Após protestos de estudantes universitários contra tais ações da polícia, dois dos manifestantes foram mortos e outros ficaram feridos, por policiais à paisana.

A repercussão foi tamanha que a investigação sobre as mortes foi solicitada pelo Congresso e manifestações de deputados foram registradas (Borges, 2011b, pp. 119-122). Além disso, o caso chegou até a campanha de Rui Barbosa, que o denunciou no Senado e nos jornais. Mais uma vez, o embate entre militarismo e civilismo ganhou contornos críticos, levando a

¹¹¹ Neste tópico, Zulini e Galuch Junior (2021, p. 100) aprofundam a análise, afirmando que “Rui propunha uma revisão constitucional como remédio para a intervenção federal, que estava prevista no art. 6º da Constituição de 1891 e que tinha se tornado uma fonte comum de abusos do governo presidencial contra a autonomia dos estados. O candidato pretendia estabelecer parâmetros mais restritos para a possibilidade de intervenção federal [...]”.

discussões na opinião pública a respeito dos limites e atribuições de cada esfera na política. Como verifica Borges (2011b, pp. 124-125):

Como contraponto aos princípios de obediência e de subordinação hierárquica, numa palavra, o espírito militar, afirmavam-se no século XIX as ideias de liberdade política e igualdade social que podemos associar ao espírito democrático. Nesse sentido, a discussão em torno da democracia desenvolveu-se principalmente através de uma das doutrinas dominantes daquele tempo, o liberalismo que se tornou uma das bandeiras da campanha civilista de 1910. Neste cenário, uma questão torna-se essencial: o direito de eleger representantes para o Parlamento, assim como o de ser eleito. Em linhas gerais, nos regimes representativos, o desenvolvimento da democracia projeta-se em duas direções: no crescimento quantitativo de eleitores, em um primeiro momento restrito e depois alargado, e na multiplicação dos órgãos representativos compostos por representantes eleitos. Assim, a democracia liberal torna-se muito mais quantitativa do que qualitativa do regime representativo ao assumir característica de complemento e correção e não de mudança profunda da forma de governo.

Nesse sentido, o que se levanta em 1910 não são mudanças profundas no quadro político brasileiro, nem no sentido da eleição de representantes da oposição, muito menos na forma tradicional e oligárquica da política. Ocorre a inclusão paulatina de novas pautas no debate público e sugestões de transformações no fazer político, ou nos termos de Borges (2011b), complementando o regime representativo e o entendimento das elites a seu respeito e funcionamento.

Quanto aos resultados eleitorais, como esperado, deram a vitória para os candidatos governistas, Hermes da Fonseca e Wenceslau Brás. A tabela 18 demonstra como ficaram as votações, por estado. Foram considerados os números absolutos (t) e relativos (%), a fim de facilitar as comparações. Na última linha, o tamanho do eleitorado se baseia nos dados de 1912 do *Anuario Estatístico do Brazil 1908-1912*, porque não há dados disponíveis para 1910 e revela os percentuais de voto que cada candidato obteve, em relação ao total de eleitores¹¹².

Chama atenção, de imediato, o padrão fraudulento que os resultados assumem, em alguns estados. São os casos de Alagoas, Amazonas, Ceará, Pará, Paraíba e Rio Grande do Norte, onde os candidatos da situação obtêm mais de 95% dos votos, revelando a característica tão apontada na literatura e na opinião geral, acerca da característica enviesada do voto na Primeira República. Contudo, é de se ressaltar os casos da Bahia, de São Paulo e do Distrito

¹¹² Como os votos eram descarregados de forma independente nos candidatos à presidência e à vice-presidência, foram considerados os percentuais de comparação entre votantes e tamanho do eleitorado, apenas para o cargo de presidência. Afinal, somar votos entre todos os candidatos (presidente e vice) geraria duplicatas. O mesmo raciocínio se aplica à Tabela 19, que analisa o pleito de 1930.

Federal, locais onde Rui Barbosa não só se saiu vitorioso, como obteve uma ampla margem de diferença nas votações, em relação a Hermes da Fonseca. O mesmo ocorre nas votações para vice-presidente, reforçando a congruência entre os dois escrutínios. Bahia e São Paulo são, respectivamente, os estados do candidato a presidente e a vice-presidente dos civis¹¹³, o que sugere uma forte articulação entre seus eleitores e a chapa oposicionista.

Tabela 18 – Resultados das eleições presidenciais de 1910, por estado (chapas da situação e da oposição, respectivamente)

Estados	Hermes da Fonseca		Wenceslau Brás		Rui Barbosa		Albuquerque Lins	
	(t)	%	(t)	%	(t)	%	(t)	%
Alagoas	12.693	99,2	12.083	98,5	101	0,8	187	1,5
Amazonas	3.237	96,8	3.217	97,2	108	3,2	91	2,8
Bahia	20.098	32,9	19.697	32,7	40.980	67,1	40.593	67,3
Ceará	23.737	99,9	23.707	99,7	35	0,1	63	0,3
Distrito Federal	1.400	31,3	1.438	31,9	3.066	68,7	3.063	68,1
Espírito Santo	8.093	91,9	8.130	92,8	711	8,1	630	7,2
Goiás	7.688	90,6	7.751	91,5	796	9,4	721	8,5
Maranhão	9.799	86,4	9.700	86,3	1.539	13,6	1.546	13,7
Mato Grosso	2.804	80,2	2.820	80,5	692	19,8	684	19,5
Minas Gerais	86.976	61,2	90.404	63,3	55.090	38,8	52.453	36,7
Pará	21.778	99,5	21.783	99,4	114	0,5	124	0,6
Paraíba	7.921	96,1	7.792	96,1	322	3,9	318	3,9
Paraná	11.717	65,2	11.695	78,5	6.254	34,8	3.206	21,5
Pernambuco	31.577	99,6	31.425	99,6	117	0,4	117	0,4
Piauí	10.062	82,1	10.062	82,2	2.193	17,9	2.186	17,8
Rio de Janeiro	22.933	64,4	22.420	62,8	12.676	35,6	13.290	37,2
Rio G. do Norte	7.666	99,9	7.658	99,9	5	0,1	5	0,1
Rio G. do Sul	50.326	75,5	50.350	75,6	16.373	24,5	16.274	24,4
Santa Catarina	10.506	76,5	10.631	77,0	3.233	23,5	3.180	23,0
São Paulo	16.305	23,7	16.010	23,3	52.573	76,3	52.601	76,7
Sergipe	334	91,5	0	0,0	31	8,5	0	0,0
Total (votos)	367.650	65,1	368.773	65,8	197.009	34,9	191.332	34,2
Tamanho do eleitorado (1912)	1.290.295	28,5	-	-	1.290.295	15,3	-	-

Fonte: Adaptado de Ricci e Zulini (2023, p. 106; p. 120).

Rui, em mais um feito até então inédito, deu entrada na primeira contestação formal aos resultados eleitorais de uma disputa presidencial na República. Ainda que estivesse previsto pela legislação eleitoral esta possibilidade, ela não havia sido utilizada até então. Segundo os cálculos do candidato civilista, Hermes venceu na maioria dos estados, mas somando apenas

¹¹³ O então governador de São Paulo, Albuquerque Lins, concorria como vice-presidente na chapa de Barbosa, representando os interesses das oligarquias paulistas na manutenção dos acordos de valorização do café e uma oposição ao poder de Pinheiro Machado. Cabe pontuar que o apoio político vem através da coesão e organização do PRP, sob liderança do então Secretário de Justiça do Estado, Washington Luís.

126.392 votos. Já Rui alega ter ganhado na Bahia, em São Paulo, em Minas Gerais, no Rio de Janeiro e na capital federal, somando 200.359 (Zulini e Galuch Junior, 2021, p. 104). Todavia, suas alegações não produziram efeito, mantendo-se os resultados iniciais divulgados.

Ainda que haja dúvida sobre a lisura do processo eleitoral como um todo, tais números apontam não apenas para a formação de preferências eleitorais específicas, em discordância do situacionismo, mas também para um caso até então pouco visto: o candidato da chapa de oposição obter a maioria dos votos, em um estado¹¹⁴. Carone (1971) resume o caráter singular e dual desta eleição:

O apoio de São Paulo e da Bahia prenunciam uma possível vitória [de Rui Barbosa], apesar de três grandes Estados – Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pernambuco – estarem do outro lado; além disso a candidatura de Hermes da Fonseca tem o beneplácito do Exército e do governo federal. Mas, *pela primeira vez, tenta-se galvanizar o povo para uma campanha, pretendendo-se que a escolha do futuro governante seja feita por métodos democráticos*. Entretanto, apesar de certas normas diferenciais desta campanha, *continua a vigorar totalmente o sistema oligárquico e suas formas pragmáticas de pressão [...]* O que temos nas eleições de 1910 é uma mudança nos métodos da campanha eleitoral, mas a permanência das formas de eleição (p. 259, grifos meus).

A interpretação de Carone indica o caráter crítico da conjuntura de 1910, mas não o coloca em perspectiva da sequência de processos históricos. Não se trata apenas de um evento pontual, mas pela leitura que aqui se defende fazer, é o início de um modo de se fazer a política representativa típico das democracias contemporâneas, que são as campanhas eleitorais. A literatura, em especial das áreas de História e Ciência Política, tende a colocar a crise do início dos anos 1920 como marco inicial da queda da Primeira República. A Campanha Civilista indica que, há pelo menos uma década antes, já apareciam sinais dessas fissuras. Como observa Collier (2011), ao refletir sobre o ferramental analítico do *process tracing*, realizar uma análise da sequência de eventos que conformam uma mudança ao longo do tempo requer atenção aos passos-chave (*key steps*) que vão se formando. É precisamente o que se tem feito com as conjunturas selecionadas para análise da Primeira República e, aqui, com a Campanha Civilista de 1910.

¹¹⁴ Entre as eleições de 1894 e 1930, isso aconteceu apenas cinco vezes: 1) em 1898, com Lauro Sodré (Paraná e Rio Grande do Norte); 2) em 1902, com Quintino Bocaiúva (Rio de Janeiro); 3) em 1919, novamente com Rui Barbosa (Distrito Federal, Pará e Rio de Janeiro); 4) em 1922, com Nilo Peçanha (Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul); 5) em 1930, com Getúlio Vargas (Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul). Fonte: Ricci e Zulini (2023, pp. 118-123).

O êxito da candidatura militar de Hermes da Fonseca ocorreu, além de fatores associados à dissensão da elite mineira e ao governismo, devido à questão partidária. Como nota Viscardi (2012, p. 191), “a partir do momento em que Hermes da Fonseca obteve o apoio das principais máquinas partidárias dos estados, a sua eleição já estava garantida, à revelia do Catete [e dos grupos apoiadores de Afonso Pena, recém-falecido]”. Ou seja, se para a oposição o apoio do PRP fora essencial para garantir o apoio em São Paulo, para a situação contar com o PRM – a despeito de seus rachas internas – e o PRR não seria diferente. Afinal, as máquinas partidárias faziam as conexões entre os níveis locais e estaduais, além de funcionarem como elementos agregadores dos diferentes interesses das elites de estados importantes. Já em 1930, a despeito da influência dos partidos no processo sucessório, estes não conseguiram conter as dissidências interoligárquicas, que assumem um caráter tão crítico que levou à implosão do sistema político que vigorava desde, pelo menos 1891.

O ano de 1930 começa com as estratégias capitaneadas pelo então presidente da República, o paulista Washington Luís, de fazer de seu sucessor o governador de São Paulo, Júlio Prestes. No entanto, o ano se encerraria com um golpe que o impediria de assumir o poder, ainda que tivesse ganhado as eleições. Como sintetizam Schwartzman (2015) e Viscardi (2012), as interpretações na historiografia tendem a colocar a sucessão de 1929 como uma tentativa paulista de intervenção sobre a autonomia dos demais estados, com base em sua hegemonia econômica¹¹⁵. Há, nesse sentido, uma quebra da aliança entre PRP e PRM e um conflito expícito entre as elites políticas de Minas e São Paulo, dado que os mineiros seriam os escolhidos da vez para a sucessão e foram preteridos pelo governo federal. Houve, então, reação armada dos principais estados atingidos – Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Contudo, não cabe aqui realizar interpretações aprofundadas sobre a Revolução de 1930 em si, visto que o objetivo central é entender o contexto eleitoral anterior a ela. A chave interpretativa que se adota, então, é a de compreender o pleito de 1930 enquanto mais um momento de transformação institucional da Primeira República, tal como 1910¹¹⁶. No entanto, tal competição contribuiu significativamente para o desenho de uma conjuntura crítica bastante

¹¹⁵ Boris Fausto (1970) realiza uma divisão em dois grandes blocos de interpretações sobre os sentidos da Revolução de 1930. Pelo viés marxista, o Brasil tradicional e feudal se choca com o Brasil da burguesia urbana nascente, que toma o poder. Por outro viés, são as classes médias que tomam a frente na revolução – entendendo-se, por estes grupos, todos aqueles que não sejam da elite política ou agrária, e que também não são incorporados por ela.

¹¹⁶ Esta interpretação sobre a eleição de 1º de março de 1930 como um evento em si, que traz uma série de complexidades próprias ao seu contexto, e não é uma mera desencadeadora dos eventos que levaram à revolução de outubro daquele mesmo ano, é compartilhada por Lopes e Fagundes (2021). Não é como se os atores, em março de 1930, soubessem que suas ações levariam a uma derrubada do governo, em outubro. Não se trata, pois, de adotar uma perspectiva quase teleológica de análise, mas sim se compreender o pleito como uma conjuntura crítica em si.

diferente daquela que elegeu Hermes da Fonseca, na medida em que seus conflitos não conseguem se resolver por dentro das instituições representativas, levando ao rompimento da ordem vigente e à derrubada do governo federal.

Durante a década de 1920, o Brasil passou por inúmeras transformações sociais, a começar pela intensa urbanização que vivia. Por outro lado, a forte industrialização, baseada na abundante mão-de-obra imigrante que vinha para o país desde meados do século XIX, ampliou a participação da população economicamente ativa no setor, contribuindo para sua aproximação com os ideais marxistas e anarquistas, bastante em voga no período e oriundos da Europa (Fausto, 2016). Não se tratava, essencialmente, de uma novidade: os partidos ideológicos da classe trabalhadora, sobretudo àqueles associados ao socialismo, surgiram e se multiplicaram pelos estados, a partir dos anos 1890¹¹⁷ (Carone, 1979). Ainda que muitos tenham tido vida curta e/ou pouca relevância nas disputas eleitorais em si, após a virada do século – e especialmente, a partir da década de 1910 – essas agremiações se somaram aos movimentos operários, colaborando para a eclosão de diversas greves e protestos pelo país (Carone, 1989; Fausto, 2016).

O maior destaque entre os partidos de trabalhadores, no período, foi o Partido Comunista do Brasil (PCB), fundado 1922, inspirado pelas ideias marxistas-leninistas e pelo impacto da Revolução Russa de 1917. O PCB surgiu como uma resposta às demandas do proletariado por melhores condições de trabalho e maior organização política, diante da fragmentação das lutas e da ausência de um partido organizado nacionalmente. Desde o início, o partido buscou integrar sindicatos e trabalhadores urbanos na luta pela transformação socialista, estabelecendo uma relação estreita com o movimento operário, embora nem sempre harmoniosa (Carone, 1979; 1989). Muitos sindicalistas defendiam uma abordagem mais prática e imediata, enquanto o PCB frequentemente priorizava a luta revolucionária de longo prazo. Isso levou a tensões com grupos como o Partido Operário de São Paulo, que representava correntes reformistas e nem tão alinhadas aos princípios revolucionários.

Desta forma, a organização da luta por direitos, via movimentos sociais e partidos políticos de orientação socialista e comunista, começou a ganhar forma, somando-se às reivindicações da burguesia urbana por maior representatividade nos partidos e nos cargos

¹¹⁷ Principais partidos operários e seus respectivos anos de fundação: Partido Operário do Rio Grande do Sul (1890); Partido Operário ou Partido Socialista Brasileiro, do Distrito Federal (1890); Partido Operário de São Paulo (1890); Partido Operário no Brasil, do Distrito Federal (1892); Centro Operário da Bahia (1894); Partido Operário Socialista, do Distrito Federal (1895); Centro Socialista de São Paulo (1896); Partido Democrático Socialista, de São Paulo (1896); Partido Socialista do Rio Grande do Sul (1897); Partido Socialista Brasileiro, de São Paulo (1902); Partido Operário Socialista, do Distrito Federal (1909).

eletivos. Soluções revolucionárias e reformistas disputavam espaço e ganhavam evidência, manifestando-se em eventos como o tenentismo, novamente trazendo à tona a discussão sobre o papel dos militares na política.

A formação de grupos organizados na oposição vai, então, ganhando espaço. Como explana Fausto (2016), é principalmente a partir do Exército, da pequena e média burguesia e dos trabalhadores urbanos que vão se manifestando as contradições da Primeira República. Nas palavras de Cardoso (1978, p. 50), as oposições ganharão força, em meados dos anos 1920, quando “militares, turba urbana, dissidências históricas etc., votem noutros governos, a perturbar com mais êxito a Pax Oligárquica”. Os Partidos Democrático (1927) e Libertador (1928), a Aliança Liberal (1929) e o Bloco Operário e Camponês (1927) são exemplos da reunião não somente destes grupos, mas também das oligarquias oposicionistas, que começam a colocar em xeque as elites que estão no poder. Contudo, como dito anteriormente, o problema sucessório da presidência, desta vez, colocaria mais um ingrediente no complexo quadro que se desenhava, à medida em que o país caminhava para a organização de uma oposição cada vez mais forte e de uma sociedade civil que pedia por mais participação nas tomadas de decisão política. A organização dos comunistas e socialistas para disputar eleições, via Bloco Operário e Camponês ou pelo próprio PCB agitaram ainda mais as preocupações entre as elites.

A questão sucessória intensifica o quadro. Se o mineiro Artur Bernardes fora sucedido por um paulista, Washington Luís, caberia, então, que o próximo candidato a presidente fosse de Minas Gerais. No governo do estado desde 1928, Antônio Carlos tentou projetar seu nome, mas sem sucesso, dado suas divergências com o presidente da República e o desejo deste de indicar como sucessor o governador de São Paulo, Júlio Prestes. Nesta disputa de interesses, o Rio Grande do Sul, governado por Getúlio Vargas também desde 1928, tomou o lado dos mineiros, mas promovendo o nome de Vargas como representante do situacionismo. Contudo, Washington Luís insistiu no nome de Júlio Prestes ainda em maio daquele ano, o que despertou a revolta dos políticos do PRM e do PRR:

Evento marcante para compreender esse processo eleitoral ocorreu em maio de 1928, quando o então presidente Washington Luís, eleito pelo poderoso Partido Republicano Paulista (PRP), referiu-se, durante o evento de inauguração da rodovia que ligaria o Rio de Janeiro a São Paulo, ao político paulista Júlio Prestes, na época presidente do estado bandeirante, como o futuro ocupante do Palácio do Catete. Não era uma declaração oficial, porém golpeava de frente as aspirações mineiras, especialmente a do presidente do Estado, Antônio Carlos Ribeiro de Andrade, de ter novamente um mineiro na Presidência da República, reforçando a antiga política, nem sempre harmoniosa, do “Café com Leite”. A relação entre São Paulo e Minas Gerais,

que já vinha fragilizada pela política econômica de Washington Luís, tomava mais um golpe com a escolha de cerrar fileiras em torno da candidatura de Júlio Prestes (Lopes e Fagundes, 2021, p. 160).

Desse modo, a Aliança Liberal surge a partir de planos secretos entre mineiros e gaúchos, na capital federal, em 17 de julho de 1929, com o objetivo de lançar Getúlio Vargas como candidato a presidente¹¹⁸. Caso São Paulo voltasse atrás de sua decisão e indicasse um mineiro, o PRM somente aceitaria se o candidato a vice-presidente fosse um gaúcho, de modo a neutralizar a força paulista – opção esta que, naturalmente, não aconteceu. No mês seguinte, após inúmeras tentativas fracassadas de acordo entre os três estados (Carone, 1971), a candidatura de Vargas é oficializada, contando com o apoio das agremiações de oposição, os Partidos Libertador e Democrático. A busca pelo candidato a vice se encerra com a escolha do governador da Paraíba, João Pessoa, por este conseguir ampliar o apoio da Aliança na Câmara dos Deputados, que na época não chegava a 70 deputados federais, mesmo somando as bancadas de Minas e Rio Grande (Carone, 1971, p. 418).

A campanha getulista adquiriu popularidade por defender três pautas muito caras à época: o voto secreto, a criação da Justiça Eleitoral e a anistia aos militares rebeldes do movimento tenentista. No entanto, medidas antidemocráticas do governo, que vinham até mesmo de antes do problema sucessório, tornaram-se mais evidentes, observa Viscardi (2012): restrições à liberdade de imprensa; recusa em atender à anistia; clandestinidade do movimento comunista; impossibilidade de os tenentes elegerem seus principais líderes. A autora frisa, também, a mudança geracional como um componente importante das transformações em curso durante o governo Luís. Não era mais a geração dos Republicanos Históricos, em voga. O marco da passagem para a segunda geração, foi a ascensão de Artur Bernardes, em 1922 – que representou continuidade, por um lado (compromissos com a manutenção e a defesa dos interesses oligárquicos) e ruptura com o *status quo*, por outro (a fragilização progressiva dos antigos quadros do PRM e a introdução de novos valores políticos, como a defesa mais enfática do voto secreto e da intervenção estatal).

¹¹⁸ Naquela época, Vargas já não era um novato na política, ainda que não tivesse a popularidade que adquiriria nos anos 1930. Já havia sido deputado estadual (1909-1923), deputado federal (1923-1926), ministro da fazenda de Washington Luís (1926-1927) e governador do Rio Grande do Sul (1928-1930). Em relação à reunião que selou o pacto da Aliança Liberal, Lopes e Fagundes (2021, p. 163) descrevem: “encontraram-se os representantes do PRM, Francisco Campos e João Bonifácio, e a liderança do PRR na Câmara, João Neves da Fontoura. O célebre Pacto do Hotel Glória marcou definitivamente a oposição dos estados à candidatura de Júlio Prestes. Não durou mais do que um mês para as chapas que concorreriam às eleições estivessem definidas e prontas para ganhar as ruas com a campanha eleitoral [...]”.

Assim como em 1910, nas eleições de 1930 as campanhas também se destacaram. Desta vez, sob o nome de “caravanas liberais”, os aliancistas percorreram Minas Gerais, São Paulo e alguns estados nordestinos, realizando comícios ao ar livre e levando à população mais ampla as discussões em voga naquele momento¹¹⁹. Uma transformação em curso no modo de se fazer a política eleitoral, tal como na Campanha Civilista de Rui Barbosa.

As mudanças nos costumes também passaram a refletir nas campanhas eleitorais. Pinto, Silva e Santos (2021), por exemplo, discutem entrada da temática do chamado “divórcio a vínculo”, que eliminaria o vínculo conjugal do casal – até então, apenas a separação física era permitida, por meio do desquite. Não se pode ignorar que a Igreja Católica era uma organização relevante, capaz de endossar fortemente as candidaturas e, no contexto de 1929, se opôs a Júlio Prestes, acusado de ser favorável ao divórcio e candidato dos protestantes¹²⁰. Além disso, a imprensa, através do *Diário Carioca*, apresentava uma imagem negativa de Prestes, como se este fosse contrário ao ensino religioso e a emendas que favoreciam os bens da Igreja. Assim, Pinto, Silva e Santos (2021) recuperam uma disputa de narrativas entre os jornais da época, que ajudou a alimentar as divergências políticas em torno de temas familiares e religiosos.

Já outras pautas moralizantes levantadas pelos opositoristas, como a proibição administrativa e, em especial, a adoção do voto secreto, não eram novidade naquela conjuntura política. Tanto nas campanhas eleitorais, como de 1910, quanto na opinião pública geral, durante toda a Primeira República se manifestaram desejos por mudanças profundas nas estruturas de poder e de representação política. Contudo, o que o pleito de 1930 traz de novo é o dinamismo que tais pautas adquirem, em meio a um quadro de movimentos militares e burgueses que, desde o início da década de 1920, vinham pressionando o Estado por transformações.

Ao longo dos anos 1920, Carone (1971) observa que esta oscilação entre manutenção da ordem oligárquica e desejo por uma mudança no comando político esteve presente nas lideranças que incentivaram a campanha eleitoral de Vargas. Frutos de uma renovação dos quadros que a República assistia, desde o início dos anos 1920, as novas lideranças vinham com um discurso renovador que defendia a necessidade de investimentos industriais e de dar maior

¹¹⁹ Segundo apontam Lopes e Fagundes (2021, p. 168), em janeiro de 1930, Vargas realizou comícios no Rio de Janeiro e em São Paulo que totalizaram, respectivamente, 100 e 120 mil pessoas. Seriam atos maiores do que os registrados para a Campanha Civilista.

¹²⁰ “(...) o dr. Getúlio Vargas é o candidato dos catholicos, que são a maioria, e o dr. Júlio Prestes, que sempre tem feito ostentação de ser infenso ao catholicismo, é o candidato dos protestantes, que são uma ridícula minoria!”. *DIÁRIO CARIOCA*. Rio de Janeiro, 19 de outubro de 1929, p. 4, col. 2. [Acervo da Biblioteca Nacional]. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/093092_01/4283?pesq=Getulio%20Vargas%20católico>. Acesso em: 06 ago. 2024.

atenção aos problemas sociais. Isso convergia para um discurso pró-intervenção do Estado na sociedade e na economia. Era um abandono, ainda que gradual, do discurso liberal, perceptível não somente no Brasil, mas no mundo pós-Primeira Guerra Mundial.

A própria plataforma da Aliança Liberal mesclava liberalismo e autoritarismo/intervencionismo, encarnando as contradições de sua composição política e da época. Aliás, tal característica da Revolução de 1930 é bastante conhecida e difundida pela literatura: a elite pós-revolução é filha das oligarquias tradicionais que predominaram durante a Primeira República. Tanto é que, como observa Fausto (1970), a campanha aliancista declarava seu apoio à manutenção de políticas de valorização do café, por exemplo.

O pleito de março de 1930 significa, então, uma conjuntura crítica que marca a divisão entre as tentativas legal e extralegal de resolver, em princípio, apenas dissidências contextuais. O fato é que o que se sucedeu após outubro daquele ano deixou marcas mais profundas no arranjo político brasileiro, ainda que elas guardem forte conexão com o passado oligárquico que se procurava superar¹²¹. Como diz Carone (1971, p. 421), somado à crise econômica, “sem o fracionamento cada vez maior das oligarquias dominantes – grupos dissidentes dos estados e formação da Aliança Liberal – o maior descontentamento das classes médias urbanas e a formação de uma elite revolucionária – tenentes – a revolução seria impossível”.

O resultado das eleições, conforme tabela abaixo (19), confere a vitória – previsivelmente – para Júlio Prestes. Diferentemente do que ocorreu em 1910, onde Rui Barbosa foi eleito em estados menores, onde não houve campanha eleitoral e nem atuação das máquinas partidárias dos principais estados, Getúlio Vargas alcançou maioria dos votos apenas nas localidades dos três líderes da oposição: Minas, Rio Grande do Sul e Paraíba. Por mais que os dados coletados e sua veracidade sejam duvidosos, os números simbolizam uma clara adesão à oposição apenas nos locais onde as lideranças estaduais conseguiam atuar, seja por meio de campanhas ou do uso da força e outros mecanismos de coerção do voto.

Chama a atenção, também, o grau de disputa entre as duas candidaturas: se em 1910 a oposição havia alcançado cerca de 35% dos votos, em 1930 ela ultrapassou com pouco mais de 40%, número semelhante ao oposicionista Nilo Peçanha, em 1922 (40,2%). Nesse sentido, há um crescimento do papel dos candidatos de oposição, que confere ao governismo uma imprevisibilidade maior do que esperava para os resultados. Este ponto, que pode passar

¹²¹ Carone (1969) enfatiza o caráter anti-revolucionário e conservador de grupos da oligarquia dissidente, temerosos da eventual desordem que uma revolução causaria. O próprio Getúlio Vargas e seu vice, João Pessoa, assim como o governador mineiro Antônio Carlos, inserem-se neste grupo, o que torna a campanha eleitoral ainda mais crítica para a virada de estratégia dos oposicionistas, que vão buscar na atitude radical e golpista a solução para o impasse sucessório.

despercebido em uma análise que observa apenas o aspecto fraudulento do escrutínio, sinaliza para as elites políticas que disputar uma eleição não é um jogo de cartas marcadas, mas que a dissidência é capaz de provocar ameaças concretas aos ocupantes dos cargos eletivos.

O aumento no protagonismo dos opositores nas sucessões presidenciais, ao longo dos anos 1920, advém de uma série de críticas quanto aos critérios de escolha dos candidatos à Presidência e de um “amadurecimento político dos atores” (Viscardi, 2012, p. 295). A percepção geral era de que faltava competência administrativa para solucionar os graves problemas sociais e econômicos do país, sobretudo após a quebra da bolsa de Nova York, em outubro de 1929.

Tabela 19 – Resultados das eleições presidenciais de 1930, por estado (chapas da situação e da oposição, respectivamente)

Estados	Júlio Prestes		Getúlio Vargas		Vital Soares		João Pessoa	
	(t)	%	(t)	%	(t)	%	(t)	%
Alagoas	14.735	80,5	3.576	19,5	14.694	80,4	3.579	19,6
Amazonas	5.213	96,5	191	3,5	4.976	96,3	192	3,7
Bahia	148.828	92,6	11.836	7,4	152.063	95,6	6.939	4,4
Ceará	84.621	95,3	4.150	4,7	84.543	95,3	4.149	4,7
Distrito Federal	32.309	51,9	29.992	48,1	32.960	53,1	29.160	46,9
Espírito Santo	22.983	86,7	3.532	13,3	22.936	86,7	3.506	13,3
Goiás	17.349	95,4	844	4,6	17.363	95,4	830	4,6
Maranhão	36.389	89	4.520	11	37.324	89,5	4.385	10,5
Mato Grosso	11.858	86,3	1.877	13,7	11.860	86,3	1.879	13,7
Minas Gerais	81.937	22,2	287.118	77,8	80.914	22,7	27.6193	77,3
Pará	59.053	95,4	2860	4,6	58.928	95,4	28.43	4,6
Paraíba	10.952	26	31.142	74	10.885	25,9	31.145	74,1
Paraná	40.002	77,3	11.748	22,7	39.539	76,4	12.196	23,6
Pernambuco	61.843	86,1	10.019	13,9	60950	86	9.930	14
Piauí	17.605	76,5	5.397	23,5	16.676	75,5	5.397	24,5
Rio de Janeiro	71.644	79	19.069	21	69.694	79,7	17.782	20,3
Rio G. do Norte	16.716	97,4	449	2,6	16.719	97,4	448	2,6
Rio G. do Sul	954	0,4	26.1119	99,6	855	0,3	259.686	99,7
Santa Catarina	32.374	70,1	13.787	29,9	32.118	70,6	13.361	29,4
São Paulo	314.826	89,1	38.709	10,9	313.314	89,2	38.040	10,8
Sergipe	16.362	94,5	944	5,5	16.392	95,3	801	4,7
Total	1.098.553	59,7%	742.879	40,3	1.095.703	60,3	722.441	39,7
Tamanho do eleitorado (1930)	2.941.807	37,35	-	-	2.941.807	37,25	-	-

Fonte: Adaptado de Ricci e Zulini (2023, p. 106; p. 123).

A luta pela verdade eleitoral e pelo voto secreto, que viriam consideravelmente durante a campanha de 1929/1930, também foram reforçadas por estas constatações. Havia crítica, ainda, “ao reduzido grupo de atores responsáveis pela indicação dos nomes a serem sufragados pelo conjunto da nação” (Viscardi, 2012, p. 295). Em suma, exigia-se maior democratização do processo eleitoral. Para a autora, isso se devia à conjunção de dois fatores: crise econômica, exigindo soluções mais eficazes; emergência de novos atores políticos mais organizados. Ambos ameaçavam o ordenamento social, levando a mudanças lentas na própria essência do regime republicano.

Passada a eleição e apurados os votos, em 19 de março de 1930, o novo impasse surge entre reconhecer ou não a vitória de Prestes. O PRR, através de fala de Borges de Medeiros e Vargas, aceitou a derrota e manifestou apoio a Prestes, o que não ocorre entre os mineiros, paraibanos e parte dos membros da Aliança Liberal. Alguns acontecimentos que se sucederam nos meses seguintes complexificaram o cenário. De acordo com Carone (1971), as degolas de deputados federais eleitos por Minas e Paraíba contribuíram para o radicalismo entre aqueles que não aceitaram a derrota da chapa Vargas-Pessoa. Contudo, como demonstraram Ricci e Zulini (2023) e Magalhães (1986), não aconteceram degolas pela Comissão de Verificação de Poderes naquele ano, o que não torna esta variável explicativa das revoltas.

Por outro lado, Carone (1971) identifica na mudança ideológica de Luís Carlos Prestes, que até um ano antes era apoiador de Getúlio, um ponto explicativo importante¹²². Líder das revoltas tenentistas dos anos 1920 e organizador da Coluna Prestes, o militar se tornou uma figura emblemática nos desdobramentos da Revolução de 1930. Ao se declarar comunista e contrário ao que chamou de uma “luta entre os interesses contrários de duas correntes oligárquicas” (Carone, 1969, pp. 359-363), Prestes lançou uma ameaça real de rompimento com a ordem e com as pretensões conservadoras das elites políticas.

Exaltados os ânimos com Prestes e frente às indecisões de Getúlio sobre avançar ou não nas articulações golpistas, os dissidentes radicais – civis e militares - se viam também diante de um impasse, com ameaça de o projeto revolucionário ruir. No entanto, a morte repentina de João Pessoa, em fins de julho de 1930 por motivos pessoais e alheios ao contexto político, reacendeu as ânsias por uma revanche, na medida em que o acontecimento foi interpretado como represália política do governo federal. Durante os meses de agosto e setembro, os movimentos revolucionários se alastram pelos quartéis nos estados, sob forte liderança do Rio

¹²² Um minucioso trabalho sobre as relações pessoais e políticas entre Vargas e Prestes, bem como os seus desdobramentos no pós-1930, pode ser encontrado em Neto (2012).

Grande do Sul, através da figura de Borges de Medeiros¹²³. Em 3 de outubro de 1930, inicia-se o processo de derrubada do governo Washington Luís. Exatamente um mês depois, em 3 de novembro, Vargas assumia a presidência do país, comandando a formação do Governo Provisório.

Buscar o poder pelo caminho das armas. Eis a diferença entre as oligarquias tradicionais que governaram entre 1889 e 1930, para o grupo – também de origem oligárquica – que assumiu o governo federal, a partir de outubro de 1930. Até então, o caminho previsível e rotineiro adotado para a troca do poder era o das eleições, com todas as suas características peculiares que foram apresentadas nestes dois capítulos – fraudes, perseguições, violências e degolas, por um lado, mas também presença relevante dos partidos políticos na organização dos pleitos, autonomia dos Poderes Executivo e Legislativo frente a interesses privados, reformas com vistas à moralização dos escrutínios e criação de espaços para a oposição.

O rompimento destas experiências com a Revolução de 1930, que são bastante simbólicas acerca da dualidade entre autoritarismo e liberalismo presente na cultura política brasileira, trouxe às instituições nacionais um novo desafio: criar novas formas de representação que substituíssem o formato anterior. Como já exposto por Faoro (2008) e Schwartzman (2015), a ampliação da esfera estatal sobre a sociedade civil foi a estratégia adotada, através de uma lógica patrimonialista e centralizadora, com a perda da relevância partidária nesta mediação entre cidadãos e Estado. Nesse sentido, a Revolução de 1930, sobretudo a partir das dissidências intraelites geradas pelas eleições daquele ano, significou a formação de uma conjuntura de revés para o regime democrático brasileiro, que mal nascera.

Naturalmente que, no calor dos acontecimentos da formação do Governo Provisório, ainda não eram claros os rumos que a República tomaria. Entre a suspensão da Carta Constitucional de 1891 e a formulação de uma nova, em 1934, passaram-se diversos eventos relevantes, dos quais destacaremos um, pois adquiriu um papel essencial na trajetória das instituições democráticas do país: a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, por meio do Código Eleitoral; tema da próxima seção.

Por fim, cabe sintetizar os motivos que levam as conjunturas das eleições de 1910 e 1930 ao papel de destaque, para o desenvolvimento democrático. Ambos os pleitos marcaram a ascensão de uma chapa oposicionista forte na disputa pela Presidência da República, levando

¹²³ Como o foco deste trabalho não está centrado em interpretar a conjuntura da Revolução de 1930 em si, mas o processo eleitoral anterior a ela, não será aprofundado o estudo do movimento revolucionário, como já se debruçou profundamente a historiografia. Para estudos de referência nesse sentido, ver: Carone (1969; 1970; 1971), Fausto (1970), Gomes (1980), Forjaz (1988), Gomes e Ferreira (1989), Borges (1992), Gomes e Abreu (2009), Neto (2012), Viscardi (2012) e Schwartzman (2015).

a graus de competição atípicos, para os padrões do período. Nesses embates, a população se manifestou nas urnas e se viram em dúvida sobre quais seriam os resultados finais, até então bastante previsíveis e controlados pelo governismo. Ainda que tenham vencido os candidatos da situação, em ambos os casos, as corridas eleitorais de 1910 e 1930 colocaram em evidência a importância dos partidos políticos e das campanhas, para a conquista de votos. Ou seja, a ocupação de cargos eletivos necessitaria do apoio popular atestado pelas urnas, a despeito das vontades das elites políticas no poder - pressuposto básico nas democracias modernas. Havia particularidades, sim, em cada conjuntura – afinal, o resultado das eleições de 1930 desencadeou um golpe que pôs fim à chamada “República Velha”, ao contrário de 1910, que demonstrou a importância de se resolver os conflitos por dentro das vias legais e previsíveis da jurisdição. Porém, em ambos casos, ficou evidente que as eleições não eram vencidas apenas no voto de cabresto, mas que demandavam o uso de recursos próprios do regime democrático, como os partidos, as campanhas e a luta pelo apoio popular referendado em urna.

4.4- A criação da Justiça Eleitoral, seus caminhos e suas implicações

Todas as conjunturas, até aqui destacadas, trouxeram novos desafios e limites para as estratégias das elites políticas da Primeira República. A demanda por maior formalização e enquadramento do jogo político, em sintonia com o que se entendia por representação naquele período fez com que, em alguns momentos, ficasse evidente as limitações do arranjo oligárquico, que carecia de maior institucionalização e capacidade de dialogar com a população brasileira. O debate intenso girava em torno, sobretudo, de estratégias de combate à fraude eleitoral (Ricci, 2019). Afinal, é como observa Schwartzman (2015, p. 213): “um sistema político mais institucionalizado é mais capaz, em princípio, de absorver como legítimas novas demandas de participação, ao passo que regimes mais rígidos tenderiam a sentir-se mais ameaçados e, por isso mesmo, a restringir as áreas de participação”.

Em 1921, o jurista Augusto Tavares de Lira fez o seguinte balanço das reformas eleitorais instituídas no Brasil, até aquele momento, sobretudo as de 1904 e 1916:

Quem estuda a nossa história política sabe que temos experimentado tudo, absolutamente tudo que se encontra na legislação dos países cultos para chegar à solução do problema eleitoral, que vem a ser alistamentos regulares, eleições reais, apurações verdadeiras; e que sobre o voto temos ensaiado todos os sistemas conhecidos, com exceção do voto obrigatório, do voto proporcional e do voto das mulheres (Lira, 1922, p. 338)

Uma década depois, em 1932, os três últimos itens mencionados pelo jurista foram justamente os principais tópicos das reformas implementadas no país. Simbolizada pela criação da Justiça Eleitoral, sob o Decreto do Governo Provisório que estabelecia o Código Eleitoral (nº 21.076, de 24 de fevereiro), a profunda transformação pela qual passou o sistema político-eleitoral, a partir daquele dia, possui relações estreitas com a conjuntura pré-Revolução de 1930.

A Constituição de 1891 fora logo derrubada pelos revolucionários, em outubro de 1930. Encarada como a grande mantenedora da “velha ordem oligárquica”, a Carta remetia a um período que desejava ser esquecido pelos novos agentes da política. Desta forma, pensar em uma nova Constituição, ou até mesmo em outras novas legislações para o novo período que se inaugurava, significavam se desvincular do passado de relações oligárquicas, com grande protagonismo dos estados. A própria Aliança Liberal propunha inovações institucionais no sistema representativo, ainda que seus membros fossem oriundos das próprias elites que se criticava. Como exemplo, o discurso abaixo de Vargas, proferido em 2 de janeiro de 1930 é bastante esclarecedor da postura que assumiria, pelo menos na retórica, ao assumir o governo: “Há o intenso desejo da interferência de fatores moraes no sentido duma renovação dos nossos costumes políticos, injectando uma onda de vida e de realidade nas ficções legais com que envelhecemos numa Republica de 40 annos¹²⁴”.

Tomado o poder em outubro de 1930, os setores revolucionários do Governo Provisório, segundo Ângela de Castro Gomes, viam o estabelecimento de um novo processo constituinte como um risco de rearticulação das antigas oligarquias, que continuavam a desfrutar de bases sólidas. Para a autora, “evidentemente, este conflito não se esgotava numa simples luta do poder pelo poder. De uma forma muito esquemática, o que estava em jogo era toda uma diretriz de organização institucional do Estado do Brasil” (Gomes, 1980, p. 32). Afinal, por mais que houvesse mudanças importantes ao longo dos anos da Primeira República, a sensação entre as elites políticas era a de que faltava representação entre os novos setores da população, como as camadas médias urbanas e o empresariado nascente, bem como moralização das eleições.

Paralelos a essa discussão sobre uma nova Constituição, os anos de 1930 a 1932 demonstraram para o Governo Provisório que não daria para ignorar as pressões das antigas elites oligárquicas, ainda influentes no nível regional. Nesse sentido, caberia ao governo controlar o processo de reorganização das eleições, de modo a garantir sua influência nas novas maneiras de se escolher os representantes. Assim, tornou-se fundamental definir as novas regras eleitorais de forma a controlar a participação dos políticos da Primeira República, em sua

¹²⁴ Publicado no *Correio da Manhã*, edição n. 10.742; e na *Notícia* – “A sucessão presidencial”, 03/01/1930, Coluna 7, p. 3

construção. Tinha-se no horizonte a elaboração de uma nova Constituição, o que demandariam eleições para a formação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

Desde a Lei Rosa e Silva, mas principalmente a partir da reforma eleitoral de 1916, o papel do Judiciário se ampliou no processo eleitoral. Por exemplo, a partir de 1916, apenas as autoridades judiciais seriam responsáveis pelo alistamento de eleitores, conforme visto na seção 3.3.1. Além disso, a mediação dos conflitos e das contestações também passaram para as mãos do Judiciário, que passou a conciliar funções com o Legislativo – ainda o local das diplomações dos candidatos eleitos e, portanto, um importante polo de poder.

Após a Revolução de 1930, contudo, a balança da governança eleitoral pendeu para o Poder Executivo. Conforme aponta Cadah (2012), o novo aspecto do Governo Provisório, neste assunto, era o de assumir a formulação das regras que organizariam o processo eleitoral, substituindo o Legislativo na função. Já o Judiciário ganhou um reforço em sua atuação, na medida em que herdou seu papel de organização das formalidades eleitorais, que paulatinamente se destacava desde 1916. A novidade trazida, em relação à Primeira República, era que as instituições judiciais ganhariam mais autonomia e capacidade decisória, visto que, até então, elas detinham poder limitado e eram reféns da descentralização política. Afinal, a certificação dos eleitos ainda era prerrogativa de um Legislativo fortemente associado aos coronéis locais. Com o estabelecimento do Código de 1932, em 24 de fevereiro¹²⁵, com vistas à organização das eleições para a Assembleia Constituinte, tal realidade mudaria.

A criação da Justiça Eleitoral, como parte das inovações perpetradas pelo Código de 1932, significou um divisor de águas no processo de fortalecimento da democracia, no sistema político brasileiro. O Código estabeleceu o sufrágio estendido para todos os adultos (maiores de 21 anos, homens e, a partir de então, também mulheres) alfabetizados e o sistema eleitoral misto (proporcional e majoritário). Introduziram-se o voto secreto e normas mais claras e rígidas para o estabelecimento de candidaturas e campanhas. Definiu-se a obrigatoriedade do alistamento eleitoral e de voto, e um sistema proporcional misto, em que parte dos representantes eram eleitos pelo voto majoritário.

Segundo Sadek (2018) e Vale (2009), a centralidade que a Justiça Eleitoral ocupa no processo de democratização advém de seu papel enquanto mediador (e promotor) de eleições competitivas, assegurando que, independentemente dos resultados, a vontade soberana do povo seja respeitada; há, pois, um rompimento com a ordem política vigente até outubro de 1930. Em seu livro *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*, Sadek (1995)

¹²⁵ Decreto nº 21.076/1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 01 set. 2024.

aponta para a existência de um “antes” e “depois” de sua existência. Afinal, a mera existência de eleições, tal como ocorrera durante toda a Primeira República, seria insuficiente para o avanço das instituições democráticas.

Se hoje reconhecemos a centralidade da Justiça Eleitoral para o fortalecimento da democracia, o olhar da opinião pública à época indicava desconfiança e pouca importância para o órgão. O anteprojeto que previa a criação do Código Eleitoral foi bastante criticado, sendo acusado de plágio da lei eleitoral uruguaia de 7 de janeiro de 1924, conforme exemplifica a seguinte citação da imprensa: “a ley uruguaya crêa uma ‘Côrte Electoral’ e ‘Juntas electorales’; o ante-projecto crêa o ‘Superior Tribunal Eleitoral’ (STE) e os ‘Tribunaes eleitoraes’” (Rosa, 1931, p. 9). Somada a essa desconfiança de uma mera cópia formal e feita às pressas, a leitura que se fazia sobre a transferência da verificação de poderes para um órgão independente era de que geraria gastos desnecessários e um atraso na restauração do liberalismo constitucional:

Foi mal recebida pela opinião a idéa, contida no ante-projecto da lei eleitoral, da criação de uma magistratura privativa para essa matéria. A mais forte razão que contra isso se allega é que se trata de um aparelho complexo e caro, que por esses dois motivos não se installará tão cedo. Dahi o perigo de se retardar a convocação da Constituinte, a pretexto de que primeiro será necessario formar o seu eleitorado, ao mesmo tempo que se procrastina a formação do corpo de votantes, porque o projecto exige uma organização naturalmente demorada e difficil. Corremos effectivamente esse risco, sobretudo se atentarmos a um facto inegável: a dictadura tem pouca pressa em dar por terminada a sua tarefa (*Diário de Notícias*, Edição n. 457, Notícia: “Magistratura eleitoral”, 16/09/1931, p. 2).

Além dessas observações, Zulini (2019a; 2019b) aponta que o anteprojeto era tido por especialistas e pela imprensa da época como de difícil implementação nos 22 estados, sendo complexo e confuso. A autora argumenta que o Governo Provisório de Vargas, no contexto de tramitação do anteprojeto em 1931, não deixava clara sua postura em relação à reconstitucionalização do país. Por um lado, havia um discurso oficial de moralização da política, abandonando as práticas da “República Velha”, em que o novo Código simboliza o novo tempo. Por outro lado, a demora em convocar a Assembleia Constituinte e a pressão vinda de São Paulo acenam para um desinteresse do governo federal em promover a institucionalização do novo regime. Ou seja, a moralização da nova política não parecia ser tão urgente assim, levando à eclosão da Revolução Constitucionalista pelos paulistas em julho de 1932, pouco meses após o estabelecimento do Código Eleitoral.

Por outro lado, a necessidade de federalização e centralização de um órgão exclusivo para cuidar das eleições aparecia nas teses de um dos maiores pensadores da administração

Vargas, Oliveira Vianna. No texto *Instituições Políticas Brasileiras* (1999 [1949])”, o autor sumariza este argumento que vinha apresentando desde os anos 1920, acerca da idoneidade de uma instituição judicial capaz de assegurar a honestidade dos resultados eleitorais. Com a Justiça Eleitoral, é estabelecido o combate contra o “arbitrio dos que ‘estão de cima’, dos que detêm o poder, dos que ‘são governo’” (Vianna, 1999, p. 502)¹²⁶.

Além de Oliveira Vianna, outro intelectual fundamental para a construção do novo ideário político-eleitoral foi Assis Brasil. Grande crítico das instituições representativas da Primeira República, sua obra *Democracia Representativa: Do Voto e Do Modo de Votar* (1893) é uma das principais referências para a elaboração do Código Eleitoral de 1932. Não é à toa que, por exemplo, o voto proporcional e secreto, bem como a independência dos juízes – bandeiras que defendidas por Assis Brasil – são pontos adicionados pelo Código.

Contudo, conforme analisou Zulini (2019b), a tramitação do Código foi feita por vários atores diferentes e não cabe o protagonismo de Assis Brasil, nos termos colocados pela historiografia¹²⁷. A própria ideia de um órgão independente e atrelado ao Judiciário, para verificação de poderes, não teve lugar na obra do autor até a chegada de sua quarta edição de sua obra de 1893, em 1931 (Zulini, 2019a). De todo modo, os diversos embates no Legislativo e no Executivo, durante a tramitação do projeto de lei que criaria o Código, demonstram a complexidade e importância da matéria (Zulini, 2019b), em um momento onde era crítica a questão da representação política, especialmente da minoria.

Em 20 de maio de 1932, o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral (TSE) iniciou seus trabalhos, estabelecendo Tribunais e Procuradorias Regionais e regulamentando os regimentos a serem adotados não apenas nestes órgãos, mas também nos cartórios. Já os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) seriam responsáveis pela criação das zonas eleitorais, designando as varas eleitorais para, conseqüentemente, qualificar e alistar os eleitores. Já em nível local, seriam designados os juízes eleitorais. Quaisquer decisões tomadas pelos TREs, bem como recursos interpostos, precisariam do conhecimento e crivo do TSE, que tomaria as decisões finais. Toda a estrutura montada era, como se nota, bastante verticalizada e federalizada,

¹²⁶ Por mais que haja esta fala “contrária” aos que estão no poder e que possa soar como apelo popular, as teses de Vianna são bastante elitistas. O próprio autor enfatiza que “o ponto vital da democracia brasileira não está no sufrágio liberalizado a todo o mundo” (Vianna, 1999, p. 502). Não se deixa, portanto, de reconhecer as limitações de seu entendimento acerca do papel do Judiciário nas eleições

¹²⁷ Mereceram destaque, nos debates entre intelectuais e na opinião pública da época, os trabalhos do jornalista Mário Pinto Serva e do político e professor João Chrysostomo da Rocha Cabral. Os dois, juntamente a Assis Brasil, compunham a subcomissão Legislação Eleitoral (Lei e Processo), formada a partir do decreto 19.684, de 10 de fevereiro de 1931. Nesta norma complementar, foram criadas 19 subcomissões legislativas, encarregadas de repensar o desenho normativo e jurídico do novo regime; dentre elas, havia o tema das eleições, sob comando da triade.

deixando um legado que permaneceria mesmo com a suspensão da Justiça Eleitoral, com o advento do Estado Novo (1937), já que com seu fim, em 1945, a organização eleitoral retornaria.

Para Sadek (1995), este viés centralizador da governança eleitoral se constituiu em um dos grandes ganhos que o Código de 1932 trouxe para as instituições brasileiras. Afinal, a Justiça Eleitoral se tornou uma referência federal única de organização dos pleitos, além de seu caráter duradouro e de importância nos processos de democratização que se seguiriam pelas décadas seguintes. Na mesma direção argumentativa, Cadah (2012) aponta para o aspecto *sui generis* do modelo brasileiro de governança eleitoral, pois na década de 1930 eram incomuns os casos de países que centralizavam todas as dimensões do processo eleitoral em um único órgão.

Outro desafio daquele momento era o alistamento dos eleitores, tendo em vista o curto prazo até as eleições, inicialmente marcadas para 3 de maio de 1933. Como o contingente do eleitorado havia se ampliado e a administração pública não gozava de estrutura grande o suficiente para dar conta do processo, novamente o alistamento *ex-officio* foi instituído, além do alistamento voluntário. Cabia às repartições federais, estaduais e municipais o papel de registrar os eleitores e coletar suas informações cadastrais.

No entanto, mesmo com a nomeação do Judiciário como árbitro das disputas eleitorais, a imparcialidade política não era uma garantia unânime. Afinal, os juízes ainda eram muito dependentes dos governantes, haja vista que a burocracia eleitoral era preenchida por meio de nomeação, sem a garantia da vitaliciedade do cargo que, em tese, assegura a independência em sua atuação. Juízes ditos imparciais eram substituídos, forçando-os a tomarem partido (Velasco, 1935). Nisso, a conjuntura em 1932 ainda replica, em muito, as práticas de coerção e subjugação dos juízes que ocorriam na Primeira República. Nem mesmo as reformas eleitorais de 1916 e a reforma constitucional de 1926 conseguiram sanar totalmente este problema. Como sintetiza Zulini (2019a, p. 170), “é importante reiterar como o discurso centrado na necessidade de reformas eleitorais moralizadoras se solidificou no decurso da Primeira República, mas não impulsionou, por conta própria, a criação de uma Justiça Eleitoral independente”.

O principal desafio era o de garantir a imparcialidade dos juízes, ainda muito assediados pelo governismo. Soma-se isso a dificuldade em implementar, em todo o território, os tribunais regionais eleitorais, também sujeitos às influências dos políticos locais. Zulini (2019a) observa que, a partir daquele momento, caberia ao STF a nomeação dos membros do STE, em

articulação com nomes advindos do Governo Provisório¹²⁸. Os três escolhidos por Getúlio Vargas foram Affonso Penna Junior, Prudente de Moraes Filho e Affonso Celso de Assis Figueiredo. Nos tribunais regionais, também teriam escolhas do governo, que indicava dois dos seis membros efetivos desses tribunais, além de três dos cinco membros substitutos. Naturalmente, surgiram diversas críticas na imprensa acerca da falta de critérios mais técnicos e da parcialidade das escolhas, tanto do governo quanto do próprio STE, considerando-as de “um sentido politico evidente e da mais nitida tendência reaccionaria, em sua maioria. Os mais conhecidos serviçaes da politicagem passada nella figuram, ao lado de máos juizes, que a Revolução mesma foi obrigada a afastar da magistratura, a bem della e no interesse da Justiça”¹²⁹.

Outra crítica que ficou muito em evidência era sobre a interferência do Governo Provisório nas intepretações do STE sobre o Código Eleitoral, retirando-lhe a autoridade de intérprete maior da lei. O caso mais emblemático dessa ingerência foi sobre a definição da data de início e término do alistamento eleitoral, para as eleições da Assembleia Nacional Constituinte, como conta Zulini (2019a, p. 176):

O Código era omissso nessa questão elementar e os ministros do STE concluíram que não tinham, portanto, competência para fixar o respectivo prazo. Preferiram então, encaminhar as seguintes recomendações para Getúlio Vargas: 1) fixar uma data única para a abertura do alistamento em todo o país e 2) encerrá-lo a 3 de abril de 1933, um mês antes das eleições constituintes, marcadas para 3 de maio de 1933. Para frustração dos ministros do STE, o Governo Provisório descartou a primeira sugestão e liberou o início do alistamento, em cada estado, conforme o respectivo TRE se instalasse.

Tal ação do governo revoltou até mesmo membros do STE. Conforme afirmou o ministro Prudente de Moraes: “O Tribunal não póde se conformar com semelhante lição que, além de não estar certa, vem ferir a sua autoridade. O governo devia ser o primeiro a prestigiar a Justiça Eleitoral, que ele creou¹³⁰”. Outros casos de interferência também ocorreram naquele período e se referiram, por exemplo, às definições sobre os critérios de elegibilidade para a

¹²⁸ Nas palavras de Zulini (2019a, p. 175): “O Código Eleitoral (art. 9º e parágrafos) determinava, na verdade, que a Constituição do STE dependia do STF. Isso porque o STE tinha que ser constituído do vice-presidente do STF (no caso, o ministro Hermenegildo de Barros); de mais dois membros e três substitutos, indicados pelo STF; de dois desembargadores e de dois substitutos, indicados pela Corte de Apelação; e de três membros de escolha do chefe do Governo Provisório, entre uma lista de quinze cidadãos de notório saber jurídico e reconhecida idoneidade, também organizada pelo STF”.

¹²⁹ *Correio da Manhã*, Edição n. 11.444, Notícia “Contraste revoltante” na coluna “Tópicos & Notícias”, 03/04/1932, p. 4.

¹³⁰ *Correio da Manhã*, Edição n. 11.504, Notícia: “A reunião de hontem, no Superior Tribunal Eleitoral”, 12/06/1932, p. 2.

Constituinte, bem como a situações em que não se garantia a autonomia do funcionalismo público dos tribunais perante os poderes locais (Zulini, 2019a, p. 177).

No entanto, mesmo com tantas polêmicas e tentativas de se manter a lógica coronelística dos pleitos, havia, pela primeira vez, um esforço em nível nacional de padronização dos parâmetros que organizariam as eleições, bem como das informações necessárias do eleitorado. Outra novidade, nesta direção, como pontua Nicolau (2012), foi a introdução dos primeiros títulos de eleitor unificados, solicitando todos os dados pessoais, impressão digital, foto e até mesmo notas sobre a aparência do cidadão¹³¹. Por fim, em relação ao dia da votação, houve determinação do TSE para a criação dos modelos de cédulas, os tamanhos dos gabinetes de votação e das urnas¹³². As mesmas regras deveriam valer para todas as zonas eleitorais do país.

Ainda que parta do olhar pejorativo das teses clássicas aqui analisadas acerca do período 1889-1930, a importância que Sadek (1995) atribui à luta político-ideológica que levou à criação da Justiça Eleitoral reforça o que muito tem se argumentado neste capítulo: as diversas conjunturas político-eleitorais que foram moldando o sistema representativo da Primeira República desenharam o caminho para que, em 1932, a centralização da organização eleitoral passasse para a Justiça. Dito de outra forma, se não fossem os acontecimentos aqui narrados, entre 1889 e 1930, a democracia representativa não teria avançado em direção à resolução de seus conflitos no âmbito do Judiciário. A disputa política entre as elites oligárquicas permanece após 1930 (Leal, 2012; Ricci, 2022), porém agora com a regulação da Justiça Eleitoral e sem a interferência do Poder Legislativo, o que significou ganho de independência e autonomia decisória. Como sintetiza Sadek (2018, p. 16):

As oligarquias eram extremamente conflituosas entre si. Como se resolve essa disputa? Definitivamente não pela força, o que levaria a guerras civis permanentes. A resposta era a existência de um órgão independente das forças políticas em disputa, neutro, capaz de ser aceito pelas oligarquias que competiam entre si. Recorreu-se, portanto, ao Poder Judiciário.

Resultante, portanto, de conflitos intraelites, pode-se dizer que a Justiça Eleitoral é o resultado de, pelo menos, 40 anos de sucessivas tentativas de conferir lisura, credibilidade e organização para os pleitos. Desde a promulgação da Lei nº 35, em 1892, passando pelas reformas eleitorais de 1904 e 1916, bem como pela reforma constitucional de 1926, as disputas

¹³¹ Boletim Eleitoral nº 12/1933. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/937>. Acesso em: 01 set. 2024.

¹³² Boletim Eleitoral nº 61/1933. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/947>. Acesso em: 01 set. 2024.

em torno dos sentidos que as legislações deveriam ter ou a quem deveriam beneficiar levaram a resultados importante para a construção institucional do país. Contudo, elas também conferiram animosidade entre os discordantes, não resolveram os problemas generalizados da fraude eleitoral e geraram vieses autoritários em suas interpretações – esse último, foi o caso da reforma da Constituição, em 1926.

Diante de todos os problemas e “traumas” ainda sem solução que a Primeira República deixou como legado, especialmente no que diz respeito à representação política e às eleições, a chegada da Justiça Eleitoral ganha ainda mais simbolismo. É ela que “eleva os graus da democracia brasileira”, nas palavras de Sadek (2018, p. 18). Afinal, o embate político entre as forças em disputa, após a Revolução de 1930, encontra na instituição uma solução aceitável, sobretudo por seu caráter de neutralidade. Além disso, ela se tornou “uma força equidistante das forças político-partidárias e de detentora da jurisdição sobre os eleitores, sobre os candidatos e sobre aqueles que foram eleitos” (Sadek, 2018, p. 16). A figura de “árbitro eleitoral”, portanto, é potencializada.

No entanto, vale uma ponderação muito importante em relação ao grau de “ruptura” que o Código de 1932, no geral, trouxe para o sistema político. Como já vem sendo discutido ao longo da tese, o conceito de *process tracing* é essencial para se compreender as dinâmicas institucionais que se estabelecem ao longo dos anos. Por mais que inovações no arcabouço regimental das eleições e da própria representação política estivessem em andamento, seus impactos seriam sentidos aos poucos, especialmente pela opinião pública. Conforme demonstra Ricci (2022), a chegada do voto secreto, por exemplo, não produziu logo de primeira os resultados esperados. Políticos e partidos continuavam a deter controle sobre os eleitores, pois o voto secreto havia sido adotado apenas parcialmente. Como explica o autor:

Duas garantias formais em defesa do voto secreto foram adotadas [com o Código Eleitoral de 1932]: a sobrecarta oficial e um lugar privado onde votar. Para manter o sigilo do voto, o presidente da seção ficava encarregado de numerar as sobrecartas oficiais, uniformes e opacas, de 1 a 9, e rubricá-las. O eleitor deveria, então, pegar uma sobrecarta diretamente das mãos do presidente da seção, entrar em um lugar privado (denominado gabinete indevassável), de dimensões fixadas em lei, para simplesmente depositar a sua cédula na sobrecarta dentro do prazo máximo de um minuto. Quando saísse da cabine indevassável, o eleitor teria de mostrar ao presidente da seção a sobrecarta para que o segundo conferisse sua numeração e rubrica e, sucessivamente, inserisse-a na urna (Ricci, 2022, p. 78).

Desta forma, por mais que houvesse a possibilidade de deixar o voto secreto, o eleitor ainda poderia ser diretamente influenciado pelo partido, que imprimia as cédulas e as entregava

para ele. De fato, o pleito de 1933 assistiu a diversas denúncias de uso irregular das sobrecartas e de controle do voto pelos partidos e políticos, burlando o sigilo¹³³ (Schlegel e Nobrega, 2019). Contudo, deve-se chamar atenção para o outro lado deste cenário: a coordenação necessária para que os partidos garantissem os votos deveria ser maior, haja vista a importância de entregar ao eleitor as cédulas. Como aponta Ricci (2022), o Código de 1932 dificultou a elaboração das cédulas por conta própria, algo corriqueiro na Primeira República:

determinou-se que as cédulas seguissem determinados padrões — de forma retangular, de cor branca, de dimensões tais que, dobradas ao meio, ou em quatro, coubessem nas sobrecartas oficiais — e que fossem “impressas ou datilografadas e sem mais dizeres ou sinais que os nomes dos candidatos e uma legenda devidamente registrada” (art. 71). Tratava-se de normas tão rígidas que dificultavam a preparação pelos próprios eleitores (Ricci, 2022, p. 80).

A elaboração própria da cédula, portanto, foi dificultada, demandando papéis pré-fabricados. A partir de então, caberia aos partidos ampliarem suas organizações, de modo a coordenar os eleitores, sobretudo no dia da eleição. Assim, procurava-se garantir não apenas a entrega das cédulas ao eleitor, mas também que ele não a trocasse por outra agremiação ou candidato, no interior do gabinete indevassável — pelo Código, todos os partidos poderiam deixar à disposição suas cédulas dentro do gabinete. Havia, pois, uma competição prévia à contagem dos votos, como já ocorria durante a Primeira República. Porém, desta vez, com mais restrições à influência partidária, dado que o voto secreto limitava isso parcialmente.

O argumento geral de Ricci (2022) é o de que o Código de 1932, em especial com a introdução do voto secreto, não trouxe tantas inovações quanto a literatura pensava. No final, os partidos ainda continuavam a ter forte influência sobre o eleitorado, que tinha seus votos atribuídos às mesmas agremiações, em diferentes cargos. Contudo, a chegada do voto secreto e a ampliação das restrições quanto à elaboração das cédulas deram passos importantes no sentido de restringir a atuação partidária perante o eleitorado. Houve a formalização desta relação, por meio da padronização das cédulas e da criação do gabinete indevassável, gerando um cenário de competição e incerteza para as eleições. A própria fraude eleitoral começou a se tornar menos frequente, pois como observou Leal (2012, p. 217), “perderam as mesas receptoras, nos códigos de 1932 e 1935, a atribuição de apurar os votos, fonte permanente de

¹³³ Segundo Ricci (2022, p. 79), “os estratagemas usados para burlar o sigilo do voto eram variados e incluíam: irregularidades na numeração e rubrica das sobrecartas, sobrecartas de tamanho e cor diferente do oficial, formato transparente delas e maior número de sobrecartas depositadas na urna em respeito ao número de eleitores que votaram, entre outros”.

atas falsas”. A partir de então, a contagem das cédulas passou para as mãos dos Tribunais Regionais e das juntas apuradoras – ambos compostos por juízes vitalícios.

Os resultados das eleições de 3 de maio de 1933 demonstraram que a Justiça Eleitoral exerceu um papel importante de organizadora e mediadora dos processos (tabela 20). Os Tribunais Regionais conseguiram realizar um trabalho fundamental de organização e funcionamento das mesas eleitorais, recebendo as urnas e apurando os resultados. De acordo com o Regimento Interno dos Tribunais Regionais Eleitorais, de 24 de agosto de 1932¹³⁴, cada TRE poderia se dividir em duas ou três turmas apuradoras, cada uma com pelo menos dois juízes, para apuração simultânea. Esta deveria ter início no dia seguinte às eleições e o prazo para a conclusão dos trabalhos seria de trinta dias.

Tabela 20 – Eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, em 1934

UF	Eleitores Alistados	Eleitores que votaram	Comparecimento às urnas	Votos confirmados pelo TSE
Amazonas	4.389	3.497	79,6%	2.733
Pará	28.990	23.254	80,2%	18.903
Maranhão	12.432	10.203	82,0%	8.122
Piauí	10.462	9.526	91,0%	9.300
Ceará	30.478	24.659	80,9%	24.187
Rio G. do Norte	18.959	16.907	89,1%	16.637
Paraíba	29.664	24.973	84,1%	23.046
Pernambuco	69.318	55.530	80,1%	53.938
Alagoas	23.742	18.050	76,0%	14.321
Sergipe	23.460	20.203	86,1%	18.606
Bahia	91.118	69.712	76,5%	63.497
Espírito Santo	29.731	21.376	71,8%	20.716
Distrito Federal	84.892	75.242	88,6 %	73.733
Rio de Janeiro	69.522	56.956	81,9%	54.150
Minas Gerais	311.374	265.147	85,1 %	245.344
São Paulo	299.074	261.678	87,4 %	255.706
Goiás	16.114	12.123	75,2 %	11.972
Mato Grosso	8.788	5.698	64,8%	5.635
Paraná	34.844	25.338	72,7%	24.648
Santa Catarina	36.187	26.295	72,6%	24.997
Rio Grande do Sul	231.194	194.388	84,0%	185.706
Acre	1.968	1.869	94,9%	1.864
Total	1.466.700	1.222.624	83,3%	1.157.761

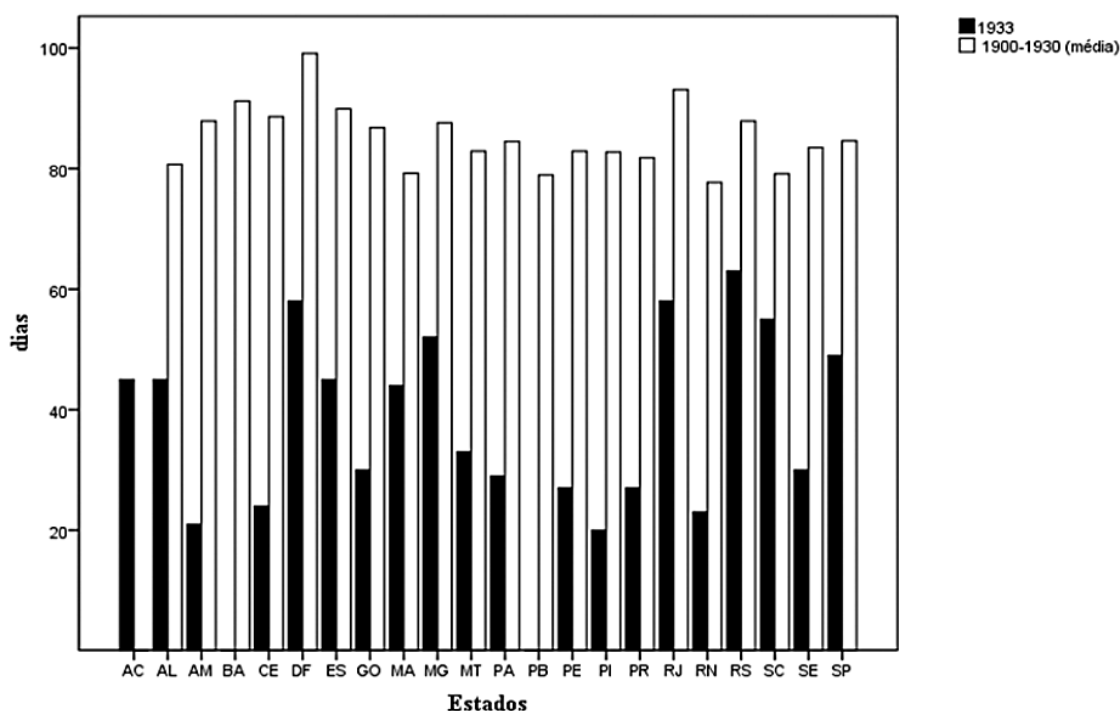
Fonte: Adaptado de Cadah (2012, p. 56), com base em dados do Boletim Eleitoral n. 49, de 1934.

¹³⁴ Boletim Eleitoral nº 11/1932. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/859>. Acesso em: 28 set. 2024.

1400 cartórios preparadores, herdando estruturas de alistamento eleitoral dos anos 1910 e 1920, foram encarregados de qualificar os eleitores. Por outro lado, das 5411 mesas receptoras de votos em todo o país, 5365 conseguiram funcionar sem interrupções ou empecilhos – pouco mais de 99% delas (Cadah, 2012, p. 52). O sucesso organizacional da eleição, mesmo com o curto tempo para sua organização (Zulini, 2019a) refletiu, também, no comparecimento no dia da votação, que foi de mais de 83%, conforme a tabela 20 ilustra.

Tomando os dias de apuração das eleições para deputado federal da Primeira República como referência (1900-1930) e o número de dias gastos para a eleição de 1933, nota-se uma redução significativa das médias. Se para o primeiro caso levava-se cerca de 84,5 dias até a divulgação final, para as eleições constituintes este período caiu para uma média de 38,5 dias¹³⁵ (Zulini, 2019a). O gráfico 1, a seguir, ilustra esta modificação no *timing*.

Gráfico 1 - Comparação entre a duração média, em dias, da apuração das eleições para deputados federais (1900-1930) e a duração da apuração das eleições à Constituinte de 1933



Fonte: retirado de Zulini (2019a, p. 182), que o construiu a partir de dados dos Anais da Câmara dos Deputados (1900-1930) e dos Boletins Eleitorais (1933-1934).

¹³⁵ Para a realização deste estudo, Zulini (2019a, p. 182) fez o cálculo da média desde o dia da eleição à Câmara dos Deputados até a data da aprovação do último parecer de reconhecimento dos poderes, votado em respeito ao caso de cada estado. Já os números referentes a eleição de 1933 se baseiam na diferença entre o dia da eleição e a data da ata geral de apuração elaborada por cada TRE.

Nove dos vinte e dois estados encerraram as apurações dentro do prazo de 30 dias. Ou seja, ainda que não cumprisse o prazo, que nem sequer existia qualquer menção a isso durante a Primeira República, a Justiça Eleitoral atuou para que os tribunais conseguissem entregar os resultados, conforme foi tomando conhecimento das dificuldades de cada estado (Zulini, 2019a, p. 182). Do total de votantes (1.222.624), o STE anulou 5,3% dos votos (64.863 cédulas); já em relação às seções eleitorais, 6,9% (260, no total) das 3.756 existentes foram anuladas. Nos dois casos, demonstra-se a centralidade do STE no julgamento das denúncias de fraude e nas revisões finais perante as decisões dos TREs, simbolizando sua autoridade máxima neste assunto.

Em três estados (Santa Catarina, Espírito Santo e Mato Grosso), a situação foi além e as eleições foram anuladas na íntegra. Nos dois primeiros casos, as acusações foram de fraude e falta de transparência nas sobrecartas depositadas nas urnas, com os votos. Já no Mato Grosso, houve prejuízo à representação proporcional, pois o governo estadual anulou todas candidaturas de um partido e, assim, impossibilitou a representação de uma parte do eleitorado na Constituinte. A imprensa elogiou a decisão, trazendo um sinal positivo para o órgão, argumentando que ela “fortalece a autoridade da justiça eleitoral do paiz, que assim dá aos votantes a certeza de que a sua vontade, em qualquer situação, é sempre acatada, não podendo neutraliza-la um acto mal inspirado do poder executivo¹³⁶”.

Outro aspecto que chama atenção para a centralidade da Justiça Eleitoral e, especificamente, do STE, é em relação ao alistamento. De acordo com o levantamento realizado por Cadah (2012, p. 60), dos 107 recursos e ações penais feitos ao órgão, no período de fevereiro de 1932 até junho de 1934, 43% (46 do total) eram referentes ao alistamento eleitoral. Ou seja, a maior parte das contestações feitas referiam à participação através do voto, ainda bastante restrito. Segundo Cadah (2012, p. 62):

Recursos sobre alistamento envolviam, basicamente, cidadãos que desejavam ter seus nomes incluídos como eleitores e que tiveram suas ações negadas pelos Tribunais Regionais. Existiam também processos movidos contra a qualificação de determinados eleitores, por razões de impedimento legal (nacionalidade, cassação de direitos políticos, idade, documentação irregular e outros).

Nesse sentido, é notável que a criação da Justiça Eleitoral ocorre em um contexto de profundas transformações na vida política e social da República. Sintetizando sua análise sobre

¹³⁶ *Correio da Manhã*, Edição n. 11.870, 12/08/1933, Nota “O pleito de Matto Grosso” na Coluna: “Topicos & Noticias”, p. 4.

a atuação da Justiça Eleitoral no pleito de 1933 e posteriormente a ele, nos preparos para a Constituinte, Zulini (2019a, p. 186) pondera:

Ao mesmo tempo em que havia um compromisso no combate à fraude eleitoral também restava certa dificuldade em padronizar uma rotina processual que rompesse definitivamente com a tradição eleitoral precedente. Em tese, a ANC [Assembleia Nacional Constituinte] representaria a oportunidade de se lapidar os organismos eleitorais para garantir que eles conduzissem devidamente as eleições de 1934.

O que se observou, no entanto, foi a criação de um lugar à parte e de disputa para a Justiça Eleitoral, dentro dos embates político-ideológicos que marcaram os trabalhos da Constituinte de 1934. Como discorre Zulini (2019a, p. 196), havia um grupo defendia a inserção da Justiça Eleitoral no Poder Judiciário, para lhe garantir a autonomia e o apartidarismo necessários em seu trabalho. Porém, quem condenava tal enquadramento justificava que o órgão foi criado para tratar de questões políticas e, portanto, não deveria pertencer ao Judiciário:

A justiça eleitoral, como o próprio nome o define, é órgão especial, criado para resolver privativamente sobre fatos políticos, sobre princípios políticos, sobre direitos políticos. Se a introduzem no Poder Judiciário não podem vedar a este o conhecimento de questões políticas, sob pena de se permitir expressamente num dispositivo o que noutro expressamente se proíbe¹³⁷.

A defesa do político mineiro Levi Carneiro é bastante ilustrativa desta segunda visão, em disputa na Constituinte, que defendia colocá-la como um órgão de cooperação das atividades governamentais. Contudo, venceu a interpretação de que caberia ao Poder Judiciário abrigar a Justiça Eleitoral, prevendo a criação de quadros de magistrados exclusivos para atuar em sua esfera e, assim, assegurar a autonomia de seu trabalho.

Mesmo com tantas mudanças institucionais promissoras em curso que sinalizavam para a maior formalização da representação, no início da década de 1930, não se deve deixar de considerar a ineficiência da Justiça Eleitoral em ampliar a participação política, haja vista que a porcentagem de adultos aptos a votar ainda ficava em torno de 5% (Cadah, 2012). Aqui, cabe pontuar as observações de Leal (2012) de que, apesar de a legislação eleitoral se alterar, condições gerais da vida política do país, tais como a coação dos partidos e a influência dos coronéis locais, ainda seguiam resistindo.

¹³⁷ *Anais da Câmara dos Deputados*, 13/04/1934, p. 425.

Por outro lado, Limongi (2012) argumenta que Leal (2012) diminui o papel da Justiça Eleitoral para o regime representativo dos anos 1930. Por mais que seguisse tendo força, especialmente na esfera local, “o governismo poderia conviver com a verdade formal das eleições” (Limongi, 2012, p. 56). Tal “verdade” foi estabelecida porque o Judiciário não somente organizou os processos eleitorais, mas também os centralizou, facilitando a coordenação. Há uma mudança importante em curso e que as elites políticas não mais conseguem transpor, que é o estabelecimento de regras padronizadas e formais para o cumprimento dos ritos eleitorais. O governismo, então, não deixa de existir, mas passa a coabitar com o formalismo jurídico encabeçado pela Justiça Eleitoral.

Mesmo com esse caráter dual em seu contexto e em suas intenções, remetendo a décadas de avanços e retrocessos em matéria de um sistema político mais idôneo, a chegada do Código Eleitoral coroou uma mudança em curso desde, pelo menos, as reformas eleitorais de 1904 e 1916 (Porto, 2000; Nicolau, 2012; Zulini, 2019a). Como foi abordado na seção 3.3.2, as reformas de 1916 transferiram exclusivamente, para o Judiciário, a função de alistamento e apuração geral das eleições federais, a partir de então. Dezesesseis anos depois, a Justiça Eleitoral formaliza, em meio a disputas variadas de interesses e a inúmeras formas de oposição, o seu papel centralizador.

Como reconhece Zulini (2019a), a criação de tribunais estritamente eleitorais no Brasil foi abrupta. Afinal, como dito anteriormente, até então as intenções de se constituir uma autoridade judicial independente, que cuidasse exclusivamente da questão eleitoral, eram bastante contraditórias. O advento do Código Eleitoral de 1932 significou, portanto, o estabelecimento de uma conjuntura crítica que evidenciou uma mudança que há anos se colocava em curso, na direção de eliminar as fraudes e garantir a verdade do voto.

A chegada dessa instituição, por si só, não resolveu os diversos problemas que cercavam as esferas representativa e social daqueles anos, porém simbolizou muito do que se argumenta neste trabalho: o papel da construção - periódica, contraditória e complexa - das instituições democráticas no Brasil. Ter um órgão a nível nacional, capaz de coordenar os processos eleitorais, em todo território, era uma novidade imprescindível para a regulação da democracia, porque conferia aos seus principais procedimentos (alistamento do eleitorado, votação e apuração dos resultados) legitimidade, previsibilidade e imparcialidade. Ainda que recente, a Justiça Eleitoral, fruto de longos debates nas décadas que a antecederam, trazia para a democracia brasileira um amparo legal que marcaria, a partir de então, a substituição paulatina dos mecanismos informais e bastante personalistas que caracterizavam os pleitos na Primeira República.

4.5 – Concluindo as interpretações e reinterpretações acerca da Primeira República - ou a difícil tarefa de colocar cada elemento em seu lugar

Escrevendo sobre as eleições em países europeus e americanos na virada do século XIX para o século XX, Posada-Carbó (1996) argumenta que as eleições daqueles anos têm um significado histórico para o desenvolvimento democrático que se assiste a partir dos anos 1940, 1950 e 1960. Contudo, a literatura tende a reservar um lugar pejorativo de análise para essas sociedades “pré-democráticas”, reduzindo-lhes a eleições fraudulentas e coercitivas, sem relevância para a posteridade. O que se procurou demonstrar neste capítulo foi justamente o contrário. Ainda que a passos lentos e repletos de contradição, a Primeira República deixou um legado institucional importante para se pensar a construção da democracia no Brasil, mesmo que no sentido “do que não fazer e praticar”, em relação à governabilidade e à escolha de representantes pelo eleitorado.

A defesa de expansão do sufrágio veio forte no continente sul-americano, na primeira metade do século XIX (Posada-Carbó, 1996). Contudo, este movimento precoce trouxe consequências, como instabilidade política e guerras civis por motivos atrelados a eleições – casos de Chile, Argentina e Colômbia. Isso não houve no Brasil, que se viu centralizado sob a Coroa Imperial até 1889. Mesmo após a queda da monarquia, os conflitos políticos se resolveram até 1930, majoritariamente, pela via institucional e partidária. Não se trata, portanto, de um feito pequeno ou desprezível. A tarefa desafiadora a ser feita é a de compreender o lugar e as contribuições da trajetória de nossa primeira experiência republicana para a representação institucional democrática que se tem hoje, mais de 130 anos depois de sua inauguração.

Mesmo com todas as suas contradições e a sua caracterização enquanto um “sistema representativo oligárquico” (Santos, 2013), defende-se que a Primeira República apresenta componentes incipientes do regime democrático que sinalizam para a complexidade das relações políticas no contexto republicano. Trata-se de desvendá-los e problematizar suas funções, à luz da noção de que a democracia é construída em processos muitas vezes contraditórios e cujo resultado não era o previsto pelas elites que então controlavam o poder. No caso aqui analisado, o paradoxo central é entre oligarquia e democracia.

É importante ressaltar que não se trata de uma simples transposição do conceito de “democracia” para um contexto em que, sabidamente, ela estava bastante comprometida e restrita. Collier e Mahon (1993) chamam a atenção para a cautela necessária ao aplicar um conceito em contextos aparentemente distantes de seu lugar mais comum, a exemplo do próprio regime democrático. A ponderação dos autores vai no sentido de que é possível manter o

significado mais amplo do termo, sem especificar detalhes ou utilizar uma forma mais restrita a determinado tempo e espaço¹³⁸. No caso da democracia, não se trata de simplesmente aplicar as ideias de autores como Robert Dahl e Guillermo O'Donnell ao período 1889-1930. Trata-se de um exercício de adaptação do conceito, de modo a manter seu sentido mais amplo e observar em que medida ele se manifesta, a despeito de sua aplicação em um contexto historicamente distante do usual¹³⁹.

Como se viu ao longo do capítulo, alguns mitos e lugares comuns acerca da Primeira República foram problematizados e reinterpretados. A política dos governadores instituída por Campos Sales em 1898, na verdade, não trouxe estabilidade institucional e previsibilidade na coordenação política: havia conflito, dissenso e contestações, dentro dos marcos institucionais e representativos estabelecidos pelo sistema político. Em relação às eleições, alguns pleitos presidenciais apresentaram elevado grau de disputa (1910 e 1930), o que evidencia que nem todo jogo eleitoral era “com cartas marcadas”. Sobre os dois pleitos, Schwartzman (2015, p. 202) observa que o nível de participação do eleitorado cresceu, em geral, nos estados de oposição à candidatura oficial. “Isso vem corroborar a noção de que a competitividade tende a ampliar o âmbito de participação política e significa um início de mudança em relação à norma até então absoluta de participação extremamente limitada”.

Os partidos são parte importante da organização deste e de outros processos eleitorais. Dois casos emblemáticos são o PRM e o PRP. Em ambos, quando as elites conseguiram se organizar e fazer representar seus interesses de forma coesa no plano nacional, tais partidos foram o grande arcabouço institucional. Tanto é que a noção – pejorativa e reducionista – de que Minas e São Paulo eram os mandantes da política nacional se deve, em muito, a esta capacidade organizativa de suas agremiações. Nos casos em que não houve esta organização partidária, em termos de lançamento de candidaturas, alistamento eleitoral e votações, os estados ficaram em segundo plano, nas tomadas de decisão. A ausência de protagonismo do PRM no governo federal, na primeira década republicana, quando vivia uma série de conflitos entre suas facções oligárquicas, é um exemplo do que a falta de coesão partidária causava.

Os mecanismos de fraude e “degola” eram parte das estratégias de competição político-eleitoral da época, justamente pelo fato de os pleitos não terem seus resultados tão previsíveis, como se acreditava. No caso das degolas, há que se levar em conta, ainda, que elas não eram

¹³⁸ A técnica apontada pelos autores recebe o nome de *conceptual stretching*.

¹³⁹ A relação entre o regime republicano brasileiro e a democracia será melhor desenvolvida no capítulo 4. Por enquanto, cabe mencionar que um sentido mais amplo da democracia é a própria existência do dissenso, sendo este respeitado pelos lados opositores e canalizado via instituições representativas – partidos políticos e parlamento, por exemplo.

uma prática tão generalizada quanto se parecia, gerando espaço (pequeno) para a oposição contestar resultados. Nesse sentido, mesmo entre as elites, havia renovação dos quadros políticos no Legislativo federal, dentro do que se entendia como representação, em fins do século XIX e início do XX.

O controle sobre as fraudes e as degolas também foi se alterando ao longo dos anos. As reformas eleitorais de 1904 e 1916 são duas conjunturas que trouxeram a tentativa de aprimorar a apuração dos votos, garantir maior integridade aos resultados e, assim, perpetuar a “verdade eleitoral”. Cada uma delas procurou trazer maior protagonismo ao Poder Judiciário, visando à imparcialidade no processo eleitoral. A Justiça Eleitoral, criada em 1932, é reflexo de décadas anteriores de ações cujas consequências se materializaram neste órgão que, mesmo fora da linha temporal que marca a Primeira República, é fruto de seu contexto.

Se no Judiciário a criação de uma instituição voltada para a organização das eleições foi o destaque, para o Legislativo cabe elucidar a importância de um *locus* essencial ao seu funcionamento: o Congresso nacional. A reforma constitucional de 1926 mostrou que o Parlamento era espaço para negociação de conflitos, impondo derrotas para o Executivo – que não era tão onipotente como se pensava. A tramitação da única mudança na Carta de 1891 evidenciou a capacidade do Legislativo federal de construir um canal autônomo para o diálogo e a defesa de seus interesses, fazendo frente aos desígnios da Presidência da República, que saiu derrotada em algumas de suas demandas. Essa construção de autonomia também é elemento importante para a democracia, na medida em que traz para as relações Executivo-Legislativo capacidade de negociação e espaço para o dissenso político-ideológico.

Por fim, cabe frisar que as conjunturas críticas elencadas ao longo deste capítulo auxiliaram na construção democrática, na medida em que adicionaram elementos importantes para o desenvolvimento das instituições políticas, tais como: maior lisura e transparência nas eleições, autonomia dos Poderes constituídos, elevação da competição eleitoral dentro dos marcos legais, ampliação do debate sobre reformas, com o consequente aprimoramento do sistema representativo.

CONCLUSÃO: A democracia representativa e sua - tortuosa – construção no Brasil republicano

Para além do escopo da Ciência Política, a própria historiografia vem observando a necessidade de uma profunda revisão das primeiras décadas republicanas, enfatizando sua importância para o debate de ideias e teorias sobre os eventos políticos e culturais do país (Gomes e Abreu, 2009; Viscardi, 2012; Figueiredo, 2016). Ao rever as interpretações mais difundidas sobre o período, o que se nota é uma atribuição pejorativa e simplista às instituições políticas, como se fossem cabides das elites locais que não deixaram um legado para o desenvolvimento do sistema político. Mais do que isso, por muitas vezes se descola a realidade brasileira do que se vivia e entendia por ação política e representação, naqueles anos.

Assim, uma longa e lenta mudança em curso deixou de ser percebida: o processo do *state building* republicano, representativo e timidamente democrático no qual, de modo controverso, as próprias elites, contrárias à participação popular, ajudaram a fomentar. Nesta passagem dos “Estados mediados”, onde a influência das elites locais sobre as regras (informais) do jogo político é muito grande, para os “Estados não mediados”, onde a autoridade estatal se dá mediante regras formais e impessoais, vale a menção a Waldner (1986). O autor coloca em oposição os “construtores do Estado” e as elites locais, como se estivessem disputando o controle sobre os recursos públicos e a vida política em si. No Brasil, porém, observou-se justamente o contrário: as elites foram as “construtoras do Estado”, em sua representação institucional. Não se nega, evidentemente, a tensão entre a sociedade civil efervescente que a Primeira República abrigou, sobretudo a partir dos anos 1920, e o Estado patrimonialista e elitista que a representava. Mas o papel das elites políticas entre 1889 e 1930 foi de grande importância para o desenho institucional sobre o qual a democracia brasileira se pavimentou.

Neste viés, ao longo dos capítulos, procurou-se elencar argumentos para a contraposição às interpretações tradicionais da literatura, que muito sedimentaram um entendimento negativo em torno da Primeira República e de sua contribuição para a democracia representativa brasileira (Carvalho, 1987; 1996; 2011; Lessa; 1988; Nabuco, 1989; Leal, 2012; Napolitano, 2016). Mesmo em um cenário político bastante limitado para a participação popular e a manifestação de grupos contrários ao governo, os partidos políticos e a representação política, por via eleitoral, foram importantes para a estruturação das instituições representativas no país. As disputas eleitorais, em todas as suas etapas e níveis da federação, tiveram um papel relevante para o estabelecimento regular do calendário eleitoral e da prática da competição entre candidatos. Ademais, através de sucessivas reformas na legislação eleitoral, foi possível não

somente buscar a “verdade eleitoral”, mas debater sobre seus sentidos e criar o caminho que levou à formação da Justiça Eleitoral. A própria Constituição de 1891 sofreu uma reforma que significou, mais do que uma mudança em seus artigos, a capacidade de o Legislativo federal se contrapor ao Executivo, buscando seu espaço e a representação de seus interesses. Avanços institucionais, portanto, para a formalização da democracia em diversas frentes e contextos.

O aprendizado sobre a política institucional vai se estabelecendo ao longo do Brasil republicano, contribuindo para a legitimidade da representação por via eleitoral. Em linha com o que se entendia por representação naquele período, o caso brasileiro entre 1889 e 1932 não é um mero revezamento oligárquico de poder, mas sim a formação, lenta e gradual, dos elementos democráticos essenciais ao regime: a relevância dos partidos, a autonomia do Congresso frente ao Executivo, as legislações que preveem o controle das fraudes, a criação da Justiça Eleitoral e a competição eleitoral em si. Contudo, durante décadas e até a atualidade, predominam olhares para a trajetória institucional da representação no Brasil sob o viés da “ausência” – de base popular, legitimidade, organização formal ou autonomia dos órgãos, atores políticos e Poderes.

A literatura de Ciência Política e História, em autores como Bignotto (2020), Carvalho (1987; 2011) e Starling (2018), aponta que as experiências políticas e intelectuais em torno do republicanismo, desde o período colonial e imperial, pouco serviriam como base para a implementação prática do regime inaugurado em 1889. Na verdade, a República que se seguiu ao golpe de 15 de novembro atenderia às necessidades de uma mudança por dentro da ordem, sem grandes rupturas transformadoras e que muito frustrou os republicanos históricos e as parcelas da população que almejavam grandes mudanças. Observa Starling (2018) que, em fins da década de 1880, durante os debates mais intensos sobre a mudança de regime, o termo “República” se referia a uma alternativa viável à monarquia, pois trazia o imperativo modernizador, porém reformista, sem trazer as imprevisibilidades de eventos revolucionários. A conclusão da autora coloca a transição do Império para a República como a continuação de práticas e ideias políticas, todas muito controladas e lideradas pelas oligarquias regionais. Todavia, esta interpretação sobre a transição não permite qualificar as décadas de 1890 a 1920 como igualmente extensoras do modelo institucional inaugurado em 1889. Há muitas transformações que repercutiram não somente na dinâmica das instituições representativas, mas também – e principalmente – na tônica do regime democrático republicano nascente.

“Quando os Estados se democratizam?” é uma das perguntas de partida que Tilly (1996, p. 39) faz em sua obra *Coerção, Capital e Estados Europeus*. Para ele, a existência de conflitos, especialmente materializados na guerra, e a articulação entre as elites para se manterem governantes com o uso do poder bélico, são chaves explicativas. Ainda que o objeto empírico

deste trabalho não esteja no mesmo contexto de Tilly, o questionamento sobre a relação entre Estado, democracia e representação é essencial e um ponto de partida investigativo utilizado nesta tese.

Atualmente, não cabe tratar como “democrático” – ou catalisador da democracia - um regime em que há pressão do governo para as escolhas eleitorais, onde a fraude é uma prática cotidiana e a população se encontra, majoritariamente, alheia às escolhas de seus representantes. Porém, ao transpor o entendimento do que seriam democracia e representação para aquele período, e entendê-los em sua especificidade contextual, é possível pensar em um desenvolvimento do regime político a partir de sua própria dinâmica. Aparentemente errônea, na verdade, ela é o início da construção de instituições republicanas que, com o passar do tempo, inserem em suas trajetórias as experiências constituídas naqueles anos e realizam avanços de caráter democrático-institucional.

O desenvolvimento partidário e da representação política por aqui se inseriu, em muitos aspectos, em meio às transformações dos regimes democráticos no Ocidente, a partir de fins do século XIX. O crescimento e a extensão das estruturas partidárias tem sido uma das principais mudanças observadas nos processos de democratização das sociedades urbano-industriais, desde então (Ware, 1996). Não se trata de dizer que houve um “crescimento e extensão” das estruturas partidárias e da base eleitoral, no Brasil do início da República. Afinal, era um país majoritariamente rural e que viveria um processo mais intenso de urbanização e industrialização apenas a partir de 1950. O que ocorreu foi a limitação das estruturas partidárias e dos demais mecanismos de representação institucional, dentro do que se entendia por democracia formal, ao que estava posto na época: partidos oligárquicos predominando nos pleitos; população majoritariamente analfabeta, rural e dependente de relações clientelísticas nos municípios; perseguição das oligarquias governistas aos opositores e, claro, a fraude eleitoral. Associados ao desafio de viabilizar a governabilidade no Legislativo (Zulini, 2016) e ao seus papeis na coordenação das elites estaduais (Viscardi, 2012), os partidos foram essenciais para o processo político e representativo da Primeira República. Para além deles, como discutido no capítulo quatro, as reformas eleitorais, a reforma constitucional e a criação da Justiça Eleitoral também tiveram um papel fundamental para transformar, paulatinamente, as instituições políticas.

O caso brasileiro se insere em uma transformação política que, tal como analisada por Dahl (1989), passa de um sistema político oligárquico para um sistema pluralista, expandindo a competição político-eleitoral. Claramente isso não acontece logo após 1930, com a implementação do Código Eleitoral em 1932 ou com as eleições para a Constituinte de 1933. Será apenas depois de 1945, com o fim da Era Vargas e sobretudo após a Constituição de 1988,

períodos para além do escopo deste trabalho, que se verá o avanço de um modelo democrático mais inclusivo, menos fraudulento e mais competitivo. Com a instituição do regime representativo pós-1945, as leis republicanas abriam – embora formalmente – a participação no processo político a um grande contingente eleitoral, antes marginalizado (Souza, 1982).

A Primeira República é, pois, excludente e elitista, em sua constituição e prática. Todavia, a competição político-partidária que se estabelece durante todo o período traz a formação de uma rotina institucional e um constante aprimoramento dos modos de se votar e ser votado, bem como de implementar a representação. Sobretudo nos pleitos nacionais, os candidatos disputavam em todas as fases de votação: primeiramente, garantindo que fossem alistados (alistamento); depois, trabalhando para que o eleitorado comparecesse às urnas (eleição); na terceira etapa, pressionando as juntas apuradoras e procurando influenciar os resultados (apuração); por fim, intervindo junto às comissões verificadoras, a fim de contestar os números de seus concorrentes e se defender deles (verificação). Para além da esfera competitiva eleitoral, conflitos e dissensos foram se resolvendo por canais formais de representação existentes, nos três Poderes da República. Não é uma questão, portanto, de priorizar procedimentos que marcaram a constituição – e o formato – assumido pela democracia, desde então, mas de valorizar o impacto que todos estes processos tiveram, para a transformação do regime.

Por outro lado, em fins do século XIX, quando as eleições se tornaram a única forma de os cidadãos escolherem seus representantes, ainda não existia a ideia do eleitor enquanto indivíduo. A representação era coletiva e o voto não era um exercício privado e individual, mas público e coletivo, com forte influência da comunidade local (Romanelli, 1998; Ricci, 2019b). Até mesmo o voto a descoberto era considerado sinônimo de coragem e honra, pois o eleitor não teria nada a esconder e seria capaz de aguentar as consequências sociais advindas de suas escolhas. O Brasil não se encontrava isolado neste cenário: Ricci (2019b) pontua que países como Itália, França e Alemanha também vivenciavam atuações de partidos e candidatos para a mobilização coletiva dos eleitores. Na América do Sul, chama atenção o caso argentino, cujo voto também tinha significado enquanto ato coletivo (Sabato e Ternavasio, 2015).

Como observa Urbinati (2006), a representação política é um processo sujeito a atritos, entre as instituições estatais e os entendimentos da sociedade acerca do que é a vida política e os modos de se representá-la. Democracia representativa, então, é um modo de a democracia se recriar e se reinventar, ao longo do tempo, abrindo a possibilidade para opiniões divergentes e a contestação. A Primeira República no Brasil traz tais possibilidades de contestações e revisões – as conjunturas críticas elencadas e analisadas no capítulo quatro são evidências

empíricas nesse sentido: eleições presidenciais de 1910 e 1930; reformas eleitorais de 1904 (Lei nº 1269) e 1916 (Lei nº 3208); reforma constitucional de 1926 e criação da Justiça Eleitoral (Decreto nº 21.076/1932). Foram processos bastante incipientes e contraditórios no seu discurso e na sua prática, mas que trouxeram às instituições políticas e àqueles participantes da vida política momentos de redirecionamento em suas ações.

Os esforços teóricos e empíricos, empreendidos ao longo deste trabalho, pretenderam colocar a Primeira República diante das categorizações propostas pela literatura de Ciência Política e História, a partir de algumas perguntas de partida: Qual é o papel do arranjo político-institucional estabelecido, entre 1889 e 1932, para o desenvolvimento da democracia no Brasil? O jogo político do período influenciou o que se sucedeu nas décadas seguintes? É possível falar em “avanços” ou “retrocessos” desta experiência, considerando o funcionamento das instituições? A que tipo de regime político estamos nos referindo?

Ao contrário do que se observou em outros países ocidentais (Guttsman, 1965; Birnbaum, 1984; Putnam, 1976; Dahl, 1989; Weber, 1993; Panebianco, 2005), no Brasil os sucessivos processos eleitorais, entre 1889 e 1930, não foram acompanhados de expansão do sufrágio e da própria democracia. Afinal, como visto nos capítulos três e quatro, as barreiras para o alargamento da cidadania política eram muitas e a própria oposição tinha papel restrito. Havia pouco espaço para carreiras individuais ancoradas exclusivamente em atributos pessoais, dada a força dos partidos regionais e a disciplina que impunham.

Ricci e Zulini (2014) demonstraram que é justamente por conta dessa força dos partidos estaduais que, em estados onde eram menos organizados, havia maior abertura para a competição interpartidária. Nos casos de Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul, a organização interna de seus Partidos Republicanos canalizava as disputas para seu interior. Desse modo, alegações de fraude e o mecanismo da “degola” eram parte das estratégias de competição, quando falhava a coordenação intrapartidária na escolha de candidaturas e na condução dos eleitores ao voto.

O passo adiante nesta linha interpretativa, para a qual esta tese contribui em seu argumento central, é reconhecer que, a despeito deste cenário político limitado para a população e a oposição ao poder central, a proeminência que os partidos adquiriram e a permanência da representação política, por via eleitoral, foram importantes para a estruturação das instituições representativas no país. O “aprender a fazer política institucional” vai se estabelecendo ao longo do Brasil republicano, contribuindo para a continuidade – e legitimidade – da representação por via eleitoral. Em linha com o que se entendia por representação naquele período, o caso brasileiro entre 1889 e 1932 não é um mero revezamento oligárquico de poder, mas sim a

formação, lenta e gradual, dos elementos democráticos essenciais ao regime - como a relevância dos partidos, as legislações que preveem o controle das fraudes, a criação da Justiça Eleitoral e a competição eleitoral em si.

Neste cenário, como salientado no capítulo dois, o papel das elites políticas é importante. O estabelecimento das elites no poder, especialmente a partir de seus mecanismos para ali permanecerem, criam uma base primária para a estabilidade política do regime. Afinal, com as disputas muito restritivas e gerando pouca alternância de poder, há um fortalecimento dos partidos. Trata-se, pois, de pré-condições necessárias – mas não suficientes - para a emergência e a prática sustentada da política democrática representativa. É essencial salientar que não se trata de afirmar que a democracia representativa ocorre apenas entre elites disputando poder nos partidos, mas justamente o oposto. É a partir das tensões entre os estabelecidos e os *outsiders* (Elias, 2000), que se elevam as pressões por maior representatividade e participação nas instâncias decisórias. No caso brasileiro, isso emergiu, com destaque, no início dos anos 1920, momento em que a Primeira República passaria a ser mais fortemente contestada em seu arranjo organizativo do Estado e em suas práticas políticas, por membros externos às instituições formais – movimentos sociais, imigrantes que vinham maciçamente para o país desde o século XIX, setores marginalizados nas zonas rurais e urbanos; enfim, todos que se encontravam sem direito a voz e voto¹⁴⁰.

Dentro do arranjo federalista que se consolidou com a Constituição de 1891, pensar em sua relação com o sistema político significa investigar em que medida o Estado nacional seria autônomo ou refém das oligarquias estaduais. É importante, para a construção democrática, que o Estado se apresente à sociedade civil por meio de representantes eleitos, pois significa falarão, em nome da população, aqueles escolhidos legitimamente nas urnas. O Brasil, em sua primeira experiência republicana, vivia justamente a tensão entre autonomia para as instâncias governamentais e interferência das oligarquias e seus interesses particulares, nas tomadas de decisão.

Segundo Faoro (2008), o Brasil adotaria após 1889 um “federalismo hegemônico”, pois carregava uma ambiguidade quanto ao papel do presidente da República e dos estados: ele seria autônomo e “todo poderoso”, ou um mero mandatário das oligarquias estaduais? A questão, que foi alvo de análise também por (Kugelmas, 1986, p. 97), sugere que ao longo dos anos, a

¹⁴⁰ Como já mencionado ao longo do trabalho, não se trata de ignorar o papel e a importância destes setores para a construção de uma oposição forte aos mecanismos excludentes do sistema coronelista. É a escolha metodológica e o recorte desta pesquisa que limitam seu escopo aos atores que se movimentam por dentro das instituições formais e representativas do Estado brasileiro.

bandeira pendia para ambos os lados. Se a “política dos governadores” de Campos Sales e o Convênio de Taubaté demonstraram os fortes laços do poder central com os governos estaduais, por outro o Estado também conseguiu pautar seus interesses e barrar os anseios das oligarquias locais, em uma tensão permanente que não se encerrou nem mesmo após a Revolução de 1930.

Essa tensão, na verdade, é característica do federalismo, conforme ilustrou John Stuart Mill (1981). Para ele, o regime federativo funciona harmonicamente quando há equilíbrio de forças entre as partes. O que ocorreu no Brasil, na prática, é uma elevação dessas tensões para além da mera negociação formal, gerando violência política e coerção sistematizada, mas sem o rompimento legal das regras do jogo, até a Revolução de 1930. Cabe, então, argumentar que este arranjo federativo contribuiu para o fortalecimento da representação política formal, em que os níveis da federação se equilibravam, diante de uma complexa rede de acordos entre as facções que disputavam o poder, a cada eleição que se passava (Viscardi, 2012).

Se, por um lado, havia baixa representatividade da população nas instâncias formais da política, por outro a própria limitação da representação por mandato (Manin, Przeworski e Stokes, 2006) impunha outro desafio para a democracia brasileira. Afinal, como salienta Manin (1997), em nenhum sistema democrático e representativo os políticos são obrigados a seguir, fielmente, suas plataformas pelas quais foram eleitos. Na Primeira República, o que se observou foi uma distância significativa entre os anseios da população e os interesses das oligarquias. Nesse sentido, um aparente distanciamento da democracia parece ter se estabelecido, traduzindo o período como mera perpetuação das facções oligárquicas no poder.

Segundo Pitkin (2006, p. 36), “uma república ou governo fundamentado na representação ‘promete a cura’ para os males da facção”. Nas primeiras décadas do Brasil republicano, não houve a “cura” propriamente dita, para os males das facções oligárquicas e da representação democrática, mas sucessivas tentativas de saná-los. Isso não implicou em um aumento da representatividade, visto que o eleitorado permaneceu em torno de 5% da população adulta, iniciando uma mudança significativa apenas com a entrada das mulheres enquanto eleitoras, a partir do Código Eleitoral de 1932. Porém, as seguidas medidas de aprimoramento da escolha de representantes, como as reformas eleitorais de 1904 e 1916, e a criação da Justiça Eleitoral em 1932, foram cruciais para a trajetória democrática do Brasil. Ela não foi colocada em um hiato por mais de 40 anos, como as leituras tradicionais costumam afirmar sobre a Primeira República.

O que se assiste no Brasil, entre 1889 e 1930, é uma série de ações políticas – mais ou menos evidentes – em direção à moralização das eleições, a uma atuação mais independente do Legislativo frente ao Executivo e a um papel – ainda que discreto – da oposição no jogo político.

É a partir das discussões e disputas em torno do processo representativo moderno que vai se formando a genealogia da democratização no país. O Código Eleitoral de 1932 coroa boa parte daquilo que vinha se discutindo desde a primeira década republicana, sobre os fundamentos da representação: quem deve ser os eleitores e os eleitos; qual a melhor forma de se escolher representantes; como garantir a lisura dos pleitos e assegurar à oposição e às minorias os seus locais de fala. Ainda que a distância entre teoria e prática tenha sido significativa, não se pode ignorar que houve ganhos nos debates da Câmara e do Senado, no Judiciário, na imprensa e na opinião pública mais ampla, sobre os modos do “bom governo”.

No contexto latino-americano do século XIX, Posada-Carbó (2000) analisa o surgimento de governos eleitorais (*gobiernos electores*), nos quais os pleitos são controlados pelo próprio governo, que fica nas mãos de fortes oligarquias rurais. O Brasil não fugiu à regra neste quesito, já durante o Império. Com o advento da República, o país se inseriu, ainda mais, em um modelo político bastante comum, tanto em países latino-americanos quanto europeus: o eleitorado se amplia, porém ainda há grande controle das máquinas partidárias e do próprio governo, sobre todo o processo eleitoral. Não se trata de fraude pura e simples, mas sim de um arranjo político-eleitoral em que a competição se dava em torno do controle partidário das máquinas administrativo-eleitorais e da capacidade de pautar e liderar os escrutínios. Ou seja, é a competição entre oligarquias que dita os rumos das eleições (Dahl, 1997; Santos, 2013) e da própria noção de representação, pelo menos desde o século XIX (Manin, 1995; Romanelli, 1998).

Nesse sentido, o que se nota é que não há uma democracia na Primeira República, mas um lento e discreto processo de democratização em curso. O *processo eleitoral* estimula movimentos em direção à democratização, porque cria e recria os laços com a sociedade, convidando os legisladores a repensarem os modos de se escolher representantes e garantir o acesso de grupos diversos ao poder. O processo de desenvolvimento das democracias, que se vive a partir da segunda metade do século XIX, iniciou-se pelo processo representativo. Como sintetiza Urbinati (2006), a democratização do Estado e o avanço das ideias e dos movimentos políticos em prol da representação foram interconectados e mutuamente reforçadores, na construção da vida política contemporânea no Ocidente.

A conclusão desta tese, portanto, é que a Primeira República comporta muito mais experiências e práticas nascentes de um regime democrático, do que usualmente se coloca. Novamente, não se trata de olhá-la como um seio de ampla participação popular e abertura para o sufrágio universal, desprovida de mecanismos fraudulentos e excludentes. Contudo, é justamente dentro desta contradição que eventos inesperados surgem e que se constrói a

democracia (Dahl, 1989; Capoccia e Ziblatt, 2015; Ziblatt, 2017). É fundamental, portanto, chamar atenção para as particularidades dos eventos históricos de cada sociedade, em seus contextos temporal e espacial (Tilly, 1995).

Ao realizar este exercício para a realidade brasileira, o olhar mais apurado para as instituições representativas revela uma dinamicidade e complexidade nada desprezíveis para a formação política da República. Havia competição político-partidária, imprevisibilidade em algumas eleições, disputas dentro dos próprios partidos, preocupação com a legislação eleitoral e a busca pela lisura nos escrutínios, além do cumprimento fiel do calendário e das rotinas burocráticas para validação dos resultados. Toda esta carga de experiências criou uma classe política que reveza o poder entre seus membros e que, quando se via ameaçada em sua manutenção, apelava para recursos como a degola e a fraude das urnas – ambos bem menos utilizados do que se usualmente se coloca. A questão é que todos estes elementos conviviam com a exclusão da maioria da população dos processos decisórios, conformando o modelo da “oligarquia competitiva” (Dahl, 1997; Santos, 2013).

Um ato decisivo para romper com este modelo foi a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, que canalizou, em seu interior, as queixas aos resultados fraudados e outras disputas entre candidatos que ocorriam, nos momentos pré e pós-eleição. O Código Eleitoral de 1932 é fruto não apenas nos debates existentes sobre a moralização das eleições, que vem desde o início da República, mas também da conjuntura propícia às mudanças institucionais que emergiu após a Revolução de 1930. O rompimento com os acordos oligárquicos para a sucessão presidencial, quando da eleição de Júlio Prestes, gerou profunda transformação nas disputas entre as elites e favoreceu a ascensão de grupos políticos dispostos a alterar os modos de se fazer política, em meio à população urbana crescente e a movimentos de trabalhadores que lutavam por mais participação nos espaços decisórios. Dentre as mudanças trazidas pelo Código de 1932, não somente a Justiça Eleitoral merece ser mencionada, mas o sufrágio feminino, o voto secreto e a representação proporcional ajudaram a criar um contexto institucional de novidades para a democracia, em meio a agitações que ocorriam no país, desde o início dos anos 1920.

No que se refere às disputas eleitorais, as contestações aos resultados, como concluído pelos capítulos dois e três, eram uma forma de extensão da competição política, fazendo parte das estratégias empregadas por aqueles que perderam o pleito ou se viam em desvantagem. Por se tratar de uma ação prevista pela legislação eleitoral, os protestos dos candidatos eram um artifício importante para caracterizar o que se entendia por “eleição” naquele período. Nesse sentido, a competição poderia se estender para outras instâncias fora do município, para que as contestações fossem avaliadas em nível estadual ou até mesmo federal.

Até mesmo a contestação, portanto, acontecia formalmente e por vias legais, garantindo ao conflito político-partidário maior legitimidade. Tratava-se de um modo de competir bastante diferente do que existe atualmente, mas que precisa ser levado em consideração o entendimento do período sobre o que é disputar uma eleição, vencendo ou perdendo. Para que se trabalhe este olhar crítico, foi importante o distanciamento temporal, ao longo das análises aqui empreendidas. Afinal, pode-se dizer que as práticas políticas e a rotina institucional nas instâncias representativas nem sequer eram percebidas, pelos atores da época, como embrionárias de um regime democrático¹⁴¹.

Por mais que a questão democrática aparecesse nos discursos políticos, na imprensa e na opinião pública, de forma geral, não houve uma proposta que modificasse o entendimento sobre democracia, diferentemente dos modelos europeus, adaptando-o a uma realidade brasileira recém-republicana (Bignotto, 2020). Os objetos estudados ao longo deste trabalho (eleições, partidos políticos, elites oligárquicas, Legislativo federal e Justiça Eleitoral), que serviram como eixos para requalificar as primeiras décadas republicanas, só ganham este *status* de modeladores da democracia após o término deste período. Afinal, é o distanciamento temporal que nos permite realizar análises mais críticas e menos enviesadas dos eventos passados (Capoccia e Kelleman, 2007; Santos, 2013; Capoccia, 2015).

Analisar sistemas políticos, observa Schwartzman (2015, p. 214), é tarefa complexa e requer três tipos diferenciados – e complementares – de considerações. O primeiro se refere às características mais estruturais da formação do Estado e do seu peso relativo no conjunto da sociedade – a abordagem histórica é essencial, para esta análise. O segundo tipo é sobre a estrutura formal do sistema político, olhando sobretudo aspectos constitucionais e do formalismo jurídico. Já o terceiro tipo se refere aos processos de disputa, negociação, composição ou polarização que acontecem no interior do sistema político e que possuem sua dinâmica e lógica próprias. O que se procurou realizar, neste trabalho, foi um estudo das instituições da Primeira República, à luz desses três eixos analíticos.

No capítulo quatro, foram trazidos como focos da discussão: o papel dos partidos, tanto nas fases eleitoral quanto pós-eleitoral; o papel das eleições, da competição política e do Poder Legislativo para a democracia e a representação, mesmo com todas as restrições impostas naquele contexto; as contribuições das reformas eleitorais de 1904 e 1916 e da reforma

¹⁴¹ Acerca do papel da opinião pública na construção de olhares sobre a política da época, ver Viscardi e Soares (2018). Para elas, a representação da imprensa, ao mesmo tempo que espelha, constrói a realidade. A política era tratada de maneira pejorativa e negativa, como palco dos privilégios de uma pequena elite. Há, no entanto, pressões por uma maior abertura à participação popular.

constitucional (1926) para a trajetória democrática. De maneira geral, o argumento é o de que os modos como os acordos estabelecidos entre as elites dirigentes, durante todos os governos, encaminharam suas tomadas de decisão, foram muito importantes. Pelos canais institucionais, foi se estabelecendo uma rotina administrativa e de governabilidade fundamentais para o funcionamento do sistema representativo, ainda que nos moldes oligárquicos.

Por fim, cabe destacar que a democracia deve ser compreendida enquanto um processo não-linear e sujeito a reveses. A Primeira República evidencia esta perspectiva e tem sua contribuição para o arcabouço institucional do país, nas esferas da representação político-partidária e da governabilidade, além de alimentar um lento processo de democratização em curso. Como observa Leal (2012), a marca deste período histórico - o coronelismo - é, antes de tudo, um compromisso entre os níveis de poder e, portanto, um sistema político com dinâmica própria e o principal sustentáculo político da época. Nesse sentido, o sistema político de nossa primeira experiência republicana não é mero reflexo do poder local, mas resultado de uma série de acordo e arranjos políticos que, a cada eleição, sofria modificações. Em meio a tantos conflitos e contradições, uma democracia bastante incipiente dava sinais de vida – ora mais fortes, ora mais fracos – e ainda levaria algumas décadas para que fosse reconhecida e praticada com maior amplitude. Enquanto isso, restava à sociedade brasileira conviver com sua ausência no cotidiano, já que era em meio ao jogo institucional, formal e elitizado, sobretudo em períodos eleitorais, que ela primeiro apareceu. Nada muito diferente, pois, das inúmeras decisões e processos que aconteceram (e acontecem) no país “de cima para baixo”, onde cabe ao povo contestar e remodelar aquilo que o Estado lhes oferece – ou, muitas vezes, impõe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, D. **Governos e Congressos da República dos Estados Unidos do Brazil** (1889-1917). São Paulo: M. Abranches, 1918.
- ANNUARIO ESTATÍSTICO DO BRAZIL, Rio de Janeiro: IBGE. 3 volumes, 1916-1927.
- ASSIS BRASIL, J. F. **Democracia representativa**: do voto e do modo de votar. Paris: Guillard, Aillaud & Cia, 3. ed., rev., 1895.
- _____. **A república federal**. 1998.
- BARBOSA, R. Excursão eleitoral. In: **Obras Completas de Rui Barbosa**. Vol. XXXVIII, 1910, Tomo I. Ministério da Educação e Cultura: Rio de Janeiro, 1967.
- _____. **Às classes conservadoras**. Conferência Pronunciada na Associação Comercial do Rio de Janeiro, a 8 de março de 1919. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Casa de Rui Barbosa/LTr, 1986 [1919].
- _____. **Ditadura e república**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1932.
- _____. "Campanha Presidencial de 1902: Discursos." **Typ. do Jornal do Commercio**, 1902.
- BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. (orgs.). **Process-tracing**: from metaphor to analytic tool. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- BIGNOTTO, N. **O Brasil à procura da democracia**: da Proclamação da República ao século XXI (1889-2018). Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.
- BILAC, O. "A Política e a República." **A Notícia**, 15 de agosto de 1905. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/acervo-digital/noticia/830380>. Acesso em: 19 jul. 2024.
- BIRNBAUM, P. **Dimensions du Pouvoir**. Paris: PUF, 1984.
- BOBBIO, N.; MATEUCCI N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- BOLETIM ELEITORAL. Rio de Janeiro: Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 11, 31 ago. 1932. 8 p.
- BOLETIM ELEITORAL. Rio de Janeiro: Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 2, n. 12, 23 jan. 1933. 8 p.
- BOLETIM ELEITORAL. Rio de Janeiro: Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 2, n. 61, 22 mar. 1933. 13 p.
- BOLETIM ELEITORAL. Rio de Janeiro: Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 3, n. 49, 13 jun. 1934. 32 p.
- BOMFIM, M. **A América Latina: males de origem**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.
- BORGES, V. L. B. **A Batalha Eleitoral de 1910**: imprensa e cultura política na Primeira República. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Apicuri/FAPERJ, 2011a.
- _____. A Primavera de Sangue: a cidade do Rio de Janeiro na batalha eleitoral de 1910. **Dimensões**, v. 27, 2011, pp. 115-128.

BORGES, V. P. **Tenentismo e revolução brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BRASIL. **Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881**. Reforma a legislação eleitoral. Império do Brasil, 1881.

_____. **Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889**. Declara que se consideram eleitores para as camaras geraes, provinciaes e municipaes todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e politicos, que souberam ler e escrever. Republica dos Estados Unidos do Brazil, 1889.

_____. **Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890**. Manda observar o regulamento para a eleição do primeiro Congresso Nacional. Republica dos Estados Unidos do Brazil, 1890.

_____. **Constituição de 24 de fevereiro de 1891**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1891. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 24 jul. 2024.

_____. **Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892**. Estabelece o processo para as eleições federais. Republica dos Estados Unidos do Brazil, 1892.

_____. **Decreto nº 1.542, de 1º de setembro de 1893**. Approva as instrucções para as eleições federaes a que se ha de proceder em 30 de outubro proximo. Republica dos Estados Unidos do Brazil, 1893.

_____. **Lei nº 426, de 7 de dezembro de 1896**. Manda observar, nas eleições federaes, o disposto no art. 6º da lei n. 248, de 15 de dezembro de 1894, sempre que se dê o caso previsto no § 2º do art. 43 da de n. 35, de 26 de janeiro de 1892, e dá outras providencias. Republica dos Estados Unidos do Brazil, 1896.

_____. **Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904**. Reforma a legislação eleitoral, e dá outras providencias. Republica dos Estados Unidos do Brazil, 1904.

_____. Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio. **Estatística eleitoral da Republica dos Estados Unidos do Brazil**. Rio de Janeiro: Typografia do Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio, 1914. 245 p.

_____. **Lei nº 3.139, de 2 de agosto 1916**. Prescreve o modo por que deve ser feito o alistamento eleitoral e dá outras providencias. Republica dos Estados Unidos do Brazil, 1916.

_____. **Lei nº 3.208, de 27 de dezembro de 1916**. Regula o processo eleitoral e dá outras providencias, Republica dos Estados Unidos do Brazil, 1916.

_____. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Republica dos Estados Unidos do Brasil, 1932.

BUESCU, M. A Missão Inglesa de 1924. **R. Inf. Legisl.**, a. 21, n. 82, 1984.

BURTON, M. G.; HIGLEY, J. Elite Settlements. **American Sociological Review**, v. 52, 1987, pp. 295-307.

CADAH, L. Q. Instituições Eleitorais e Competição Política: A Criação da Justiça Eleitoral no Brasil. **Dissertação de Mestrado**. Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo, 2012.

- CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 5 ed. Campinas: IE/UNICAMP, 2007 [1977].
- CAPOCCIA, G.; ZIBLATT, D. The Historical Turn in Democratization Studies: A New Research Agenda for Europe and Beyond. **Comparative Political Studies**, v. 43, pp. 931-968, 2010.
- CAPOCCIA, G. Critical junctures and institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (orgs). **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge UP, 2015, pp. 147-179.
- _____.; KELLEMAN, R. D. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, pp. 341-369, 2007.
- CARDOSO, F. H. Dos governos militares a Prudente-Campos Sales. In: FAUSTO, B. (org.). **O Brasil Republicano**, Tomo III. Rio de Janeiro: Bertrand, pp. 17-57, 1978.
- CARDOSO, V. L. **À Margem da História da República**. Brasília: EdUnB, 1981.
- CARONE, E. **A Primeira Republica (1889-1930): texto e contexto**. São Paulo, SP: DIFEL, 1969.
- _____. **A República Velha: Instituições e classes sociais**. São Paulo, SP: DIFEL, 1970.
- _____. **A República Velha: Evolução política**. São Paulo, SP: DIFEL, 1971.
- _____. **Movimento operário no Brasil (1877-1914)**. São Paulo, SP: DIFEL, 1979.
- _____. **Classes sociais e movimento operário**. São Paulo: Ática, 1979.
- CARVALHO, J. M. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- _____. A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial. In: _____. **A Construção da Ordem e Teatro de sombras**. A Política Imperial. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ/Relume-dumará, 1996.
- _____. Os três povos da República. **Revista USP**, n. 59, pp. 96-115, 2003.
- _____. República, democracia e federalismo – Brasil, 1870-1891. **Varia História**, v. 27, n. 45, pp. 141-157, 2011.
- CASALECCHI, J. E. **O Partido Republicano Paulista: política e poder (1889-1926)**. São Paulo: Brasiliense, 1987, 325p.
- COLLIER, R. B.; COLLIER, D. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America**. Notre Dame: University of Notre Dame, 1991.
- COLLIER, D. Understanding Process Tracing. **Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, 2011, pp. 823-830.
- DAHL, R. **Who Governs?** New Haven: Yale University Press, 1989.
- _____. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo, SP: Edusp, 1997.
- DIAMOND, L.; LINZ, J. J. Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America. In: DIAMOND, L.; LINZ, J. J.; LIPSET, S. M. (eds). **Democracy in Developing Countries – Latin America** (vol. 4). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers; London, England: Adamantine Press Limited, 1989.
- DOLHNIKOFF, M. Império e governo representativo: uma releitura, **Cadernos CRH**, v.21, n. 52, 2008.
- DUVERGER, M. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

- ELIAS, N. **Os estabelecidos e os outsiders**: Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- FALLETI, T. G.; MAHONEY, J. The comparative sequential method. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (orgs). **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Cambridge-UK: Cambridge UP, 2015, pp. 211-240.
- FAQUIN, G. S. Políticos da nova raça: o jardim da infância e a experiência republicana do poder na Primeira República. **Dissertação (Mestrado em História)** – Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2007.
- FAORO, R. **Os donos do poder** [7ª ed.]. Porto Alegre: Editora Globo, 1987.
- _____. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4ed. São Paulo: Globo, 2008.
- FAUSTO, B. **A revolução de trinta, historiografia e história**. São Paulo: Brasiliense, 1970.
- _____. **Trabalho urbano e conflito social (1890 – 1920)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- FIGUEIREDO, V. F. **Voto e competição política na Primeira República**: o caso de Minas Gerais. Tese de Doutorado. Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2016. 273 f.
- FONT, M. **Planters and the state**: The pursuit of hegemony in São Paulo, Brazil (1889-1930). Tese de Doutorado. University of Michigan, 1983.
- FORJAZ, M. C. S. **Tenentismo e Forças Armadas na Revolução de 1930**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1988.
- GOMES, A. C. **Regionalismo e centralização política**: partidos e constituinte nos anos 30. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1980.
- GOMES, A. C.; ABREU, M. Apresentação - A nova “Velha” República: um pouco de história e historiografia. **Tempo – Revista do Departamento de História da UFF**, pp. 1-14, 2009.
- GRANT, M. J.; BOOTH, A. A typology of reviews: An analysis of 14 review types and associated methodologies. **Health Information and Libraries Journal**, v. 26, n. 2, p. 91-108, 2009.
- GUANABARA, A. A **Presidência Campos Salles** – Política e Finanças, 1898-1902. Brasília: UnB.
- GUTTSMAN, W. L. **The British Political Elite**. London: MacGibbon & Kee, 1965.
- HAGOPIAN, F. **Traditional politics and regime change in Brazil**. New York: Cambridge UP, 1996.
- HALL, P. **Aligning ontology and methodology in comparative politics**. Prepared for a Conference on Comparative Historical Analysis. Brown University, April 27-29, 2000.
- _____.; TAYLOR, R.. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.
- HOLLANDA, C. B. A questão da representação política na Primeira República. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, pp. 25-50, 2008.
- HUNTINGTON, S. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.
- _____. **A Terceira Onda**: A democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

- KUGELMAS, E. **Difícil hegemonia**: um estudo sobre São Paulo na Primeira República. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1986.
- LAMOUNIER, B. Apontamentos sobre a questão democrática brasileira. In: ROUQUIÉ, A.; LAMOUNIER, B.; SCHVARZER, J. (orgs). **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- _____. **Da Independência a Lula**. São Paulo: Augurium Editora, 2005.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LESSA, R. **A invenção republicana**: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.
- LIEBERMAM, R.C. Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. **The American Political Science Review**, v. 96, n. 4, 2002.
- LIMONGI, F. Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. **Dados**, v. 55, n. 1, pp. 37-69.
- _____. Revisitando as eleições do Segundo Reinado: manipulação, fraude e violência. **Lua Nova**, n. 91, 2014.
- LINZ, J. J. State building and nation building. **European Review**, vol. 4, 1993, pp. 355–369.
- LIPSET, S. **O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- LIRA, A. T. Regime eleitoral. **Dicionário histórico, geográfico e etnográfico do Brasil**. Rio de Janeiro, 1922.
- LOBO, A. Cartas do Rio - Acontecimento Único. **Diário Popular**, Rio de Janeiro, 18 nov. 1889.
- LOPES, R. H.; FAGUNDES, L. P. A campanha da Aliança Liberal nas eleições de 1930: entre o esquecimento do 1º de Março e a memória do 3 de Outubro. In: RICCI, P. (org.). **As eleições na Primeira República**, 1889-1930. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021.
- LOVATTO, A.; BARSOTTI, P. D. O Partido Republicano Paulista e a política em São Paulo: apontamentos bibliográficos do Projeto Memória Paulista. **Revista Novos Rumos**, v. 52, n. 1, 2015.
- LOVE, J. **A locomotiva**: São Paulo na federação brasileira: 1889-1937. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- LOVE, J. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, M. (org). **Federalismos Latinoamericanos**: México/Brasil/Argentina. México: El Colégio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993.
- LYNCH, C. E. C. O momento oligárquico: a construção institucional da República (1889-1891). In: VISCARDI, C.; ALENCAR, J. A. (orgs). **A República revisitada**: construção e consolidação do projeto republicano brasileiro. Porto Alegre: EdIPUC-RS, 2016.

- MAGALHÃES, M. C. C.. **O Mecanismo das “Comissões Verificadoras” de Poderes: Estabilidade e Dominação Política, 1894-1930.** Dissertação (Mestrado em História), Universidade de Brasília, Brasília. 1986.
- MAHONEY, J.; THELEN, K.. A theory of gradual institutional change. In: **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power.** Cambridge: CUP, 2010.
- MANIN, B. **The principles of representative government.** New York: Cambridge University Press, 1997.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Eleições e representação. **Lua Nova**, n. 67, 2006.
- MANN, M. **As fontes do poder social** (4 v.) Rio de Janeiro: Vozes, 2022.
- MARTINY, C. As eleições na Primeira República: abstenções, legislação e controle eleitoral. **Aedos**, v. 10, n. 23, pp. 95-113, 2018.
- MELLO, M. T. C. **A República consentida.** São Paulo: Editora FGV, 2011.
- MICHELIS, R. **Sociologia dos Partidos Políticos.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.
- MILL, J. S. **Considerações sobre o governo representativo.** Brasília: Editora UnB, 1981.
- MILLS, C. W. **A elite do poder.** Rio de Janeiro, Zahar, 4ª edição, 1981.
- NABUCO, J. Artigos de Joaquim Nabuco (última fase) no jornal O País (seção ‘Campos Neutro’). In: GOUVÊA, F. C. (org.). **Joaquim Nabuco entre a Monarquia e a República.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Massangana, 1989.
- NAPOLITANO, M. **História do Brasil República: da queda da Monarquia ao fim do Estado Novo.** São Paulo: Contexto, 2016.
- NASCIMENTO, E. O. Os novos institucionalismos na Ciência Política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 1, 2009, pp. 95-121.
- NETO, L. **Getúlio: Dos anos de formação à conquista do poder (1882-1930).** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- NICOLAU, J. **Eleições no Brasil - Do Império aos Dias Atuais.** Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- NOFUENTES, V. C. Um desafio do tamanho da Nação: a campanha da Liga Brasileira contra o analfabetismo (1915-1922). **Dissertação de Mestrado em História.** Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, 2008.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. **Transitions from Authoritarian Rule.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013.
- OLIVEIRA VIANNA, F. J. **Instituições políticas brasileiras.** Brasília: Senado Federal, 1999.
- ORREN, K.; SKOWRONEK, S. **The Search for American Political Development.** Cambridge: Cambridge UP, 2004.
- PANEBIANCO, A. **Modelos de Partido: Organização e Poder nos Partidos Políticos.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- PARETO, V. **Vilfredo Pareto: sociologia.** Coautoria de José Albertino Rodrigues. São Paulo, SP: Ática, 1984.

PEÇANHA, N. **Discurso na Presidência da República**. Rio de Janeiro, 1910.

PERISSINOTTO, R. **Classes dominantes e hegemonia na República Velha**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1994.

_____. Hegemonia cafeeira e “regime político oligárquico”. **Revista de Sociologia e Política**, n. 6-7, pp. 187-199, 1996.

PETERS, M. D. J. *et al.* Guidance for conducting systematic scoping reviews. **International Journal of Evidence-Based Healthcare**, v. 13, n. 3, p. 141-146, 2015.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, 2000a.

_____. The limits of design: explaining institutional origins and change. **Governance: an International Journal of Policy and Administration**, v. 13, n. 4, pp. 475-499, 2000b.

_____. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. **Historical institutionalism in contemporary political science**. Harvard: Harvard University Press, 2011.

PINTO, J. A.; SILVA, M. F.; SANTOS, G. M. N. O “aborto” de Júlio Prestes na campanha presidencial de 1929-1930. **Revista Hydra**, v. 5, n. 9, pp. 131-155, 2021.

PITKIN, H. **The concept of representation**. Los Angeles: University of California Press, 1967.

_____. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova**, v. 67, 2006, pp. 15-47.

PORTO, W. C. **Dicionário do voto**. Brasília: UnB, 2000.

POSADA-CARBÓ, E. Elections before democracy: some considerations on electoral history from a comparative approach. In: POSADA-CARBÓ, E. (ed). **Elections Before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America**. London: Institute of Latin American Studies/Palgrave Macmillan, 1996, pp. 1-17.

_____. Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930. **Journal of Latin American Studies**, New York, v. 32, n. 3, p. 611-644, 2000.

PRADO, E. **A Ilusão Americana**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2010.

PRZEWORSKI, A. **Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1991.

_____. **Democracy and the limits of self-government**. New York: Cambridge University Press, 2010.

PUTNAM, R. D. **The Comparative Study of Political Elites**. Englewood Cliffs: N.J., Prentice Hall, 1976.

QUEIROZ, M. I. P. **O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira**. São Paulo, SP. Publicação do Instituto de Estudos Brasileiros, n. 14. 1969. 130p.

REIS, E. P. **The agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil**. Tese de Doutorado. Massachusetts, Institute of Technology, 1979.

_____. Interesses agro-exportadores e construção do estado: Brasil de 1890 a 1930. Trabalho apresentado ao Seminário Internacional sobre Sociedade e Política em Economias de Exportação - São Paulo - CEBRAP, março de 1982. In SORJ, B.; CARDOSO, F. H.; FONT, M. (orgs). **Economia e movimentos sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. pp. 169-190.

RESENDE, M. E. L. **Formação da estrutura de dominação em Minas Gerais: o novo PRM (1889-1906)**. Belo Horizonte: UFMG/PROED, 1982.

REZENDE, F.C. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 78, pp. 113-130, 2012.

RIBEIRO, M. M. Revisão Constitucional de 1926. **Revista de Ciência Política**, pp. 65-114, dez./1967.

RICCI, P. **O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o Código Eleitoral**. Curitiba: Appris, 2019a.

_____. Political representation as collective representation. Considerations based on the Brazilian case. **Representation**, v. 55, n. 3, p. 265-83, 2019b.

RICCI, P.; ZULINI, J. P. Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. **Dados**, v. 57, n. 2, pp. 443-479, 2014.

RICCI, P.; ZULINI, J. P. As eleições no Brasil Republicano: para além do estereótipo da fraude eleitoral. **Histórica**, n. 63, pp. 48-59, 2015.

RICCI, P.; ZULINI, J. P. Nem só à base do cacete, nem apenas com presentes: sobre como se garantiam votos na Primeira República. In: VISCARDI, C.; ALENCAR, J. A. (orgs). **A República revisitada: construção e consolidação do projeto republicano brasileiro**. Porto Alegre: EdUPUCRS, 2016.

RICCI, P.; ZULINI, J. P. **Almanaque de Dados Eleitorais: Primeira República, 1889-1930**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2023.

ROMANELLI, R. **How did they become voters?** The history of franchise in modern European representation. Netherlands: Kluwer Law International, 1998.

ROSA, O. R. **A reforma eleitoral: crítica ao anteprojeto, projeto de regulamento eleitoral, o voto feminino**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1931.

SABATO, H.; TERNAVASIO, M. El voto en la República. Historia del sufragio en el siglo XIX. In: SABATO, H.; TERNAVASIO, M.; DE PRIVITELLIO, L; PERSELLO, A. V. **Historia de las elecciones en la Argentina**. Buenos Aires: Editorial el Ateneo, 2015.

SADEK, M. T. A. **A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.

_____. Justiça Eleitoral no Processo de Redemocratização no Brasil. **Estudos Eleitorais – Tribunal Superior Eleitoral**, v. 12, n. 3, pp. 10-19, 2018.

SALES, M. C. **Da propaganda a presidência**. São Paulo, SP: Pontes, 2016.

SANTOS, W. G. S. A anomalia democrática: adolescência e romantismo na história política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.13, n. 36, 1998.

- _____. O sistema oligárquico representativo na Primeira República. **Dados**, v. 56, n. 1, pp. 9-37, 2013.
- SCHLEGEL, R.; NOBREGA J. Qual voto secreto? O Código Eleitoral de 1932 e as transformações no voto secreto. In: RICCI, P. (org.). **O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o Código Eleitoral**. Curitiba: Editora Appris, 2019. p. 83-108.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1984.
- SCHWARCZ, L. **Lima Barreto: triste visionário**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- SILVA, H. **História da República Brasileira**. São Paulo, Editora 3, vol. 2, 1975.
- SILVA, F. M. E.; CUNHA, E. S. M. *Process-tracing* e a produção de inferência causal. **Teoria e Sociedade**, n. 22.2, pp. 104-125, 2014.
- SKOCPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1979.
- 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, 1982.
- THELEN, K. **How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- TILLY, C. To explain political processes. **The American Journal of Sociology**, v. 100, n. 6, pp. 1594-1610, 1995.
- _____. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo, SP: USP, 1996.
- _____. **Contention and democracy in Europe, 1650-2000**. Cambridge: Cambridge UP, 2004.
- TRINDADE, H. Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária (1822/1945). In: ROUQUIÉ, A.; LAMOUNIER, B.; SCHVARZER, J. (orgs). **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- STARLING, H. M. **Ser republicano no Brasil Colônia: a história de uma tradição esquecida**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- URBINATI N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, v. 67, 2006, pp. 191–228.
- VALE, T. C. Justiça Eleitoral e Judicialização da Política: Um estudo através de sua história. 233 f. **Tese de Doutorado**. Doutorado em Ciência Política - Instituto Universitário de Pesquisas, Rio de Janeiro, 2009.
- VELLASCO, D. **Direito Eleitoral. Sistema eleitoral. Nulidades. Crítica**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1935,
- VENEU, M G. Enferrujando o sonho: partidos e eleições no Rio de Janeiro, 1889-1895. **Dados**, v. 30, n. 1, pp. 45-71, 1987.
- VIANNA, F. A. F. **Direitos Fundamentais e competência da Reforma Constitucional: os limites materiais das emendas à Constituição**. São Paulo: Baraúna, 2014.
- VISCARDI, C. M. R. Elites políticas mineiras na Primeira República: um levantamento prosopográfico. **História Unisinos**, v. 5, n. 4, pp. 243-260, 2001.

- _____. **Teatro das oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”**. Belo Horizonte: FAPEMIG, 2012.
- _____.; FIGUEIREDO, V. F. Eleições na Primeira República: uma abordagem alternativa acerca da participação popular. **Locus: Revista de História**, v. 25, n. 2, pp. 12-36, 2019.
- _____.; SOARES, L. F. P. S. Votos, partidos e eleições na Primeira República: a dinâmica política a partir das charges de *O Malho*. **Revista de História (São Paulo)**, n. 177, pp. 1-31, 2018.
- WALDNER, D. **State Building and Late Development**. New York: Cornell University Press, 1999.
- _____. Process tracing and causal mechanisms. In: KINCAID, H. (org). **The Oxford Handbook of Philosophy of Social Science**. Oxford: Oxford UP, 2012, pp. 65-84.
- WARE, A. **Political Parties and Party Systems**. Oxford University Press, 1996.
- WEBER, M. **Ciência e Política: Duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1993.
- _____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF; São Paulo, SP: UnB: IMESP, 2004.
- WESLEY, M. The State of the Art on the Art of State Building. **Global Governance**, vol. 14, 2008, pp. 369–385.
- WILLS-OTERO, L. Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems During the Twentieth Century. **Latin American Politics and Society**, v. 51, n. 3, pp. 35-58, 2009.
- WIRTH, J. **O Fiel da Balança: Minas Gerais na Federação Brasileira (1889-1937)**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- WITTER, J. S. **O Partido Republicano Federal e o processo político-partidário brasileiro**. 1975. Disponível em:
<https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/download/133161/129260/254819>. Acesso em: 26 jul. 2023.
- ZIBLATT, D. How did Europe democratize? **World Politics**, n. 58, pp. 311-338, 2006.
- _____. **Conservative parties and the birth of democracy**. Cambridge: Cambridge UP, 2017.
- ZIMMERMANN, M. E. M. **O PRP e os fazendeiros do café**. Campinas: Unicamp, 1986.
- ZULINI, J. P. **Modos do bom governo na Primeira República brasileira: o papel do parlamento no regime de 1889-1930**. Tese de Doutorado. FFLCH/USP, 2016. 323 f.
- _____. Por Além do Discurso Moralizador: Os Interesses Políticos e o Impacto da Criação da Justiça Eleitoral em 1932. In: RICCI, P. (org). **O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o Código Eleitoral**. Curitiba: Appris, 2019a.
- _____. Obra de Assis Brasil? A tramitação do Código Eleitoral de 1932. In: RICCI, P. (org). **O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o Código Eleitoral**. Curitiba: Appris, 2019b.
- _____.; GALUCH JUNIOR, D. A pena contra a espada: erudição e militarismo em combate na campanha civilista de 1910. In: RICCI, P. (org.). **As eleições na Primeira República, 1889-1930**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021.