

A política dos governadores na contramão do regionalismo político: revisitando o pacto Campos Sales

PAOLO RICCI*

JAQUELINE PORTO ZULINI**

Introdução

O pacto Campos Sales, mais conhecido como *Política dos Governadores*, entrou para os anais da nossa história política como metonímia da dinâmica política inerente à Primeira República (1894-1900). Segundo a interpretação dominante, o então presidente do país buscava contornar a tensão existente entre *concentrados* e *republicanos* no Congresso, tamanho seria seu anseio em amparar o próprio governo numa maioria parlamentar sólida. Nesta empreita, estabeleceria um acordo com os governos estaduais, comprometendo-se a respeitar o poder das oligarquias locais desde que as mesmas lhe garantissem apoio incondicional nas grandes questões legislativas, de âmbito nacional, apreciadas no Congresso. A reforma do regimento interno da Câmara dos Deputados asseguraria o reconhecimento, na Casa, dos indicados pelos governadores – deferindo, neste sentido, a influência e as decisões do localismo no mercado político que o circunscrevia. Consolidar-se-ia também por essa via o poder do presidente da República na condução da agenda nacional, sempre apoiado pelas forças regionais.

Pensado para a situação crítica do pleito de 1900, tal arranjo suplantaria o apelo conjuntural, dando não somente equilíbrio ao regime federativo, mas o tom do jogo político da época, a ponto de Campello de Souza (1973: 183) afirmar que ‘sob sua égide fluiria a República até 1930’. Ao reconhecer somente os diplomas dos eleitos pelo situacionismo local, independentemente do grupo político ao qual eles pertenciam, a reforma permitiu a cristalização da estrutura de dominação nos Estados, e, nas palavras de um deputado da época, ‘a anulação do poder legislativo’.¹ Opositores e eventuais dissidências eram excluídos ainda nas sessões preparatórias, durante o processo de verificação de poderes.

*Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

**Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

¹ A citação foi extraída de Humberto de Campos, em seu curioso *Diário Secreto* (1954:94), mas o mesmo autor a atribui a Medeiros de Albuquerque em artigo publicado no *Jornal do Comercio*.

Este artigo se propõe revisitar a construção do pacto Campos Sales. A nosso entender, alguns problemas ainda persistem no entendimento das condições políticas que levaram à reforma do regimento de 1899. O problema central da interpretação dominante é a de reconduzir tudo à dinâmica regional, desconsiderando, sobretudo, a reorganização partidário-ideológica promovida por Prudente de Moraes em fins de 1897.

As interpretações sobre o pacto

A principal tese que domina as explicações sobre o pacto é ainda datada das décadas de 1960 e 70 e enfatiza o fator regional como principal norteador da luta política na primeira década republicana. Edgar Carone, Maria do Carmo Campello de Souza, Joseph Love e Raymundo Faoro constituem seus principais propugnadores, crentes de que o arranjo engendrado por Campos Sales com os governadores evidenciaria a ciência do então presidente com respeito ao verdadeiro caráter da política da época, eminentemente local. Enquadrada a realidade brasileira na dinâmica coronelista e na visão oligárquica das elites, não haveria espaço para uma lógica nacional, impondo-se oficializar “a situação de fato, através da chamada Política dos Estados” (CARONE, 1977:11). Na ausência de partidos políticos nacionais nem de organizações programáticas ou ideológicas, a organização de um movimento republicano esgotar-se-ia assim na luta pela autonomia regional, a ponto das únicas divergências observadas serem os desacordos entre os estados (Souza: 1968). Tanto seria o regionalismo “o padrão de comportamento político característico do regime federativo” que, “no Brasil, durante o período em questão, os estados [seriam] unidades políticas coesas: os partidos políticos [existiriam] apenas em nível estadual, e assim mesmo, em alguns estados apenas” (LOVE, 1997:124). Nesta perspectiva, os conflitos desencadeados redundariam meramente das diferenças de interesses regionais, por demandas colidentes no que tange à implementação de determinadas políticas federais e à distribuição de favores políticos (LOVE, 1997). Em suma, o pacto dos governadores representaria a consolidação da “distribuição natural do poder” entre as oligarquias regionais (FAORO, 2000). Mesmo o Partido Republicano Federal (PRF), fundado em 1893 como a primeira legenda nacional do regime, não sobrepujaria um grande aglomerado; “vivos e atuantes” seriam apenas os partidos estaduais (Idem). Esse raciocínio se mantém até hoje, a exemplo do trabalho relativamente

recente de Renato Lessa (1999), que endossa *a priori* a versão da política real do período ser a dos estados, tratando o modelo Campos Sales como mera admissão da lógica da divisão das forças republicanas.

Tudo isto posto não nos permite compreender, todavia, a complexidade da construção do pacto. A nosso entender, a ênfase no regionalismo e na questão federativa subestima elementos essenciais para a compreensão do período, especialmente a influência da cisão operada no seio do PRF em 1897. Apesar dos esforços de Prudente de Moraes no sentido de se articular com os governadores estaduais e enfraquecer a liderança daquela legenda, ainda em 1899 o Parlamento estava dividido em duas frações, acomodando os “concentrados” (basicamente, florianistas) e os “republicanos legalistas” (na sua maioria, os paulistas e ex-monarquistas)². Assim as duas facções preparavam-se para a guerra das eleições de 1900, cindindo, inclusive, vários estados, a exemplo de Minas Gerais e São Paulo. É nesse quadro polarizado entre dois grupos opostos que Campos Sales interveio com a famosa reforma do Regimento³. Apenas este mineiro conseguiu quebrar o sistema partidário de intermediação. A dúvida imediata é sobre como o faz. Quais seus procedimentos? Como um Parlamento rachado em dois grupos radicalmente opostos transmuta-se no aglomerado de representações estaduais da política dos governadores?

As explicações correntes para esta transformação não se revelam satisfatórias. Em geral, aceita-se tacitamente que o regionalismo e/ou o personalismo das lideranças políticas corroe os frágeis elos nacionais. Desconsidera-se completamente a polarização do Congresso entre “concentrados” e “republicanos” – e não por ser a cisão desconhecida: apenas não lhe é atribuído valor algum nas explicações. As facções políticas da época, nas diversas formas que se autodenominavam (seja enquanto PRF, seja como “concentrados”, jacobinos, florianistas), desaparecem todas de uma vez das análises disponíveis sem deixar vestígios, como se fossem criações artificiais, ideias fora do lugar, a desvanecer quando as verdadeiras forças, as oligarquias estaduais, entram em ação. Nossa interpretação procura, ao invés, recuperar a complexidade do momento inaugural da República, mostrando que tais grupos partidários são um ponto chave para o melhor entendimento da política dos governadores.

² Para mais detalhes sobre as várias correntes ideológicas e a dinâmica nacional x regional do próprio PRF, ver Backes (2006).

³ Essa mudança na legislação foi uma alteração nas regras de reconhecimento dos deputados que facilitou a diplomação dos candidatos do situacionismo local.

Compreender a formação do pacto que levou à consolidação da República e das novas instituições requer enveredar-se pelos pontos onde os conflitos afloraram, questionando-se sobre os grupos delineados e as alianças firmadas até a reforma do regimento de 1899, que então institucionalizaria o arranjo de Campos Sales na Câmara dos Deputados. Essa é uma tarefa complexa, pois na literatura, como se viu, a identificação das forças políticas ainda está presa aos interesses regionais. Entretanto, apesar de não haver um quadro completo das forças, estabelecendo suas origens por outro critério que não o estadual, existe um grupo na Câmara Baixa cuja afinidade de discurso é perceptível, podendo ser classificado como “republicanos históricos”. Tratam-se de parlamentares de diferentes unidades federativas, saudosos oradores repletos de memórias sobre o tempo da propaganda e que, com uma defesa apaixonada da República, acabam construindo uma atuação conjunta. Desembocando inicialmente na constituição do partido da República, essa união se verá traída por um estratagema muito bem articulado por Prudente de Moraes, que sufoca a primeira tentativa de fundar uma agremiação nacional numa só cartada.

Em busca de uma explicação alternativa: o jogo político-partidário nacional e a cisão do PRF em 1897

Em fins de 1896, o então presidente do país, Prudente de Moraes, tivera de se afastar do cargo por motivos de saúde; seu vice, Manuel Vitorino, aproximara-se dos florianistas. Reassumindo bruscamente o posto em março de 1897, Prudente procura retomar também o controle do Congresso. Em maio seguinte, apresenta-se a oportunidade. Através de uma manobra parlamentar, o líder isolou o comando florianista do PRF, forçando uma cisão: os jacobinos, positivistas e castilhistas, que se identificavam com Floriano, vão para um lado; e os ex-monarquistas, deodoristas e a grande maioria dos paulistas, para o outro. Os moderados se dividem entre os dois pólos.

O instrumento escolhido para efetuar a cisão foi a apresentação no Congresso de uma moção de solidariedade ao presidente pela pronta repressão a um ato de insurgência dos alunos da Escola Militar. A instituição era um símbolo muito caro aos florianistas: verdadeiro reduto do pensamento positivista, tendo a maior parte dos deputados militares passado por lá; identificava-se com o do patriarca da República, Benjamim Constant; e seus alunos

participaram com bravura das mobilizações em defesa do regime. A moção era particularmente ofensiva aos brios florianistas em função do seu autor, José Joaquim Seabra, parlamentar recém-anistiado recém-anistiado por tomar parte na revolta da Armada. A cúpula do partido vê-se assim num dilema: apoiar o requerimento era quase como ir contra a República, pois não era ele apresentado por um de seus destacados adversários, e ainda por cima contra o sagrado reduto de defesa dos valores republicanos?⁴ Por outro lado, rejeitar o requerimento significava levantar-se contra o chefe do Executivo, tornando públicas e evidentes divergências até então internas. A opção da cúpula do PRF foi por reafirmar seu compromisso com o setor florianista do exército. Num primeiro momento, Glicério consegue maioria para rejeitar o requerimento por 86 a 60 votos⁵. O presidente da Câmara dos Deputados, Artur Rios, renuncia já no dia seguinte ao episódio, em solidariedade ao presidente da República⁶. Na eleição que se segue para o preenchimento da principal função na Câmara Baixa, Rios se reapresenta, tencionando a recondução à antiga atividade. Seu adversário é Glicério, que sai derrotado por 76 votos contra 88⁷. Prudente faz, assim, vitorioso o seu correligionário.

De fato, a maior parte dos intérpretes considera que esta foi uma manobra premeditada, sob o comando do dirigente do país: a cisão foi operada exatamente para derrotar Glicério e permitir ao presidente a retomada do controle sobre o Congresso e sobre o PRF (BELLO, 1952; FAORO, 2000). Separam-se nitidamente dois grupos opostos: num extremo, os chamados “concentrados”, o grupo dos florianistas; no outro, os que se autointitularão “republicanos”, incluindo os prudentistas, ex-deodoristas e monarquistas.

⁴ O deputado Luiz Domingues (MA), referindo-se ao autor do requerimento, J. J. Seabra, assim se expressava na sessão do dia 2/6/1897: “Não faz muito tempo que o honrado Deputado pela Bahia esteve em luta armada contra o Governo do Marechal Floriano Peixoto. Na estacada, ao lado do Marechal, diz o orador, estivemos nós, os do Partido Republicano Federal e seus companheiros de luta. (*Trocam-se diversos apartes. O Sr. Presidente reclama atenção.*) A anistia não pode apagar a história, que é de ontem. Nessa ocasião, nós, que apoiávamos o governo constituído, tínhamos ao nosso lado, e tivemos sempre, a Escola Militar. Não era, pois, correto, que o nobre Deputado pela Bahia, prevalecendo-se de um movimento de insubordinação dessa escola, subscrevesse uma moção de felicitação ao governo pela manutenção da ordem e prestígio da Constituição, que eles alunos haviam há bem pouco tempo feito valer, com o seu contingente de dedicação ao governo constituído contra a revolta.” (ACD, 02/06/1897, p. 5)

⁵ Cf. ACD, 28/05/1897, p. 453.

⁶ A sessão do dia 29 de maio é marcada por exaltados debates em torno do pedido de exoneração, que também é apreciado em votação nominal, Por 79 votos favoráveis contra 71, concede-se a resignação solicitada pelo então dirigente dos trabalhos legislativos (Vide ACD, 29/05/1897, p. 460-470).

⁷ Francisco de Sá, que ainda se lançara na disputa, amarga somente uma aprovação. Dois votos em branco são contados (ACD, 03/06/1897, p. 71).

Campos Sales se aloca ao lado de Prudente, mas em parte pressionado; Glicério alia-se aos jacobinos. Os moderados do PRF se dividem.

É fundamental constatar que a cisão é claramente ideológica. A demonstração desta hipótese não é facilmente quantificável, pois há poucas votações nominais que permitam delimitar claramente os grupos. No entanto, o exame das principais questões em que os parlamentares divergiram comprova uma demarcação dos campos. Analisando, por exemplo, os debates sobre a nacionalização da navegação de cabotagem, verifica-se que a maior parte de seus defensores estará, mais tarde, reunida sob a aba dos “concentrados” – em uma votação nominal ocorrida a 5 de novembro de 1894, constatamos que 75% dos apoiadores da nacionalização imediata farão parte desta ala na legislatura seguinte. Ao mesmo tempo, na apreciação de projetos fundados no arrendamento das estradas de ferro não foi localizada votação nominal, mas listando os parlamentares que defenderam as posições intervencionistas ao longo dos debates travados, vê-se que a maioria era florianista⁸. Outro indicador importante é que a totalidade dos jacobinos e positivistas citados nos textos clássicos de Queiroz (1986) e Lins (1967) se posicionaram ao lado dos “concentrados” no mérito da moção Seabra: ao tomar parte da votação, todos os parlamentares da legislatura identificados como jacobinos ou positivistas o fizeram com Glicério – nenhum com Prudente. E ainda deve-se registrar que os líderes mais conhecidos das posições intervencionistas e nacionalistas, como Serzedelo Correia e Alcindo Guanabara – os positivistas gaúchos –, também faziam parte do grupo concentrado. Em definitiva, é evidente que não há como reduzir esta identificação aos interesses regionais dos estados. De fato, o grupo dos “concentrados” reúne a maioria dos parlamentares que defenderam as posições intervencionistas e nacionalistas na tribuna da Câmara dos Deputados.

Por outro lado, o estudo da decisão legislativa sobre o projeto de indulto aos rebeldes políticos, em pauta na Casa entre nos anos 1894 e 1895, mostra que justamente ao lado dos “republicanos legalistas” ficará a maior parte dos adeptos da reintegração para os revoltosos. Analisando os dados da votação nominal que rejeitou a proposta de Campos Sales para a anistia ampla, observa-se que a maioria dos apoiadores da reintegração em 1895 se manterá

⁸ Dentre os críticos do arrendamento em 1896, Paula Ramos e Barros Franco Jr. votaram na cisão em 1897 com Glicério; Bricio Filho não foi reeleito em 1897, mas era integrante dos batalhões patrióticos florianistas; Antônio de Siqueira (DF), também não reeleito em 1897, era militar florianista. Erico Coelho, por sua vez, era conhecido jacobino.

com Prudente na cisão de 1897⁹. Usando a distinção proposta por Penna (1997, p. 14), de que havia uma polarização entre duas estratégias para o progresso, uma centrada na legalidade e outra na legitimidade, constata-se entre os adeptos do então presidente da República uma clara preferência pela via da “legalidade”, sinalizando para uma composição com as elites do Império; já no grupo dos “concentrados” é nítida a preferência pela “legitimidade”.

A distribuição das preferências entre os deputados que tomam parte da deliberação da moção Seabra, em 1897, também anula a importância da clivagem regional até o momento¹⁰. Examinando os votos por estado, vemos que as maiores bancadas estavam divididas, com a exceção das representações baiana e rio-grandense.

⁹ A proposta de anistia ampla foi derrotada por 116 a 59 votos no dia 25/09/1895. Dos 59 que a apoiaram, apenas 37 se reelegeram em 1897, quando se deu a cisão do PRF. Analisando como esses 37 deputados se pronunciaram no episódio da cisão do PRF, observamos o seguinte: 9 se ausentaram, 4 votaram com Glicério e contra Prudente, e 22 votaram com Prudente.

¹⁰ O requerimento teve xx votos a favor e xx votos contra, sendo, portanto, rejeitado. Os totais aqui reportados são superiores porque consideram os deputados que não votaram, mas se posicionaram sobre a matéria nos dias seguintes.

Tabela 1. Votação da moção Seabra por estado

Estados	Contra	A favor	Situação partidária
PA	4	2	A maioria concentrado
MA	4	1	Concentrado
AM	4	0	Concentrado
AL	4	2	A maioria concentrado
PI	4	0	Concentrado
CE	9	0	Concentrado
RN	3	0	Concentrado
PB	5	0	Concentrado
PE	5	9	Concentrado/republicano
SE	0	1	<i>Missing</i>
BA	1	21	Republicano
ES	0	1	<i>Missing</i>
DF	8	1	Concentrado
RJ	9	6	Concentrado/republican
MG	14	18	Concentrado/republican
SP	8	13	Concentrado/republican
GO	1	2	Dividido
MT	2	1	Dividido
RS	17	0	Concentrado
PR	4	0	Concentrado
SC	4	0	Concentrado
TOTAL	110	78	

Fonte: ACD, sessão de 28/05/1897. Elaboração própria.

O pacto Campos Sales através da reforma do regimento na Câmara dos Deputados

Importa agora entender como se chegou à reforma do regimento de 1899 e as razões que a promoveram. Como vimos anteriormente, a cisão de 1897 gerou duas facções que não apenas estavam em disputa entre si, mas que dividiam o poder nos estados mais importantes como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco. Estados que, vale lembrar, conjuntamente somavam 93 deputados, quase a metade da representação na Câmara dos Deputados. A tabela a seguir tem o propósito de mostrar que a divisão entre concentrados e republicanos se manteve forte até 1899, ano de eleição para a Câmara. Os dados estão sistematizados em referência a votação Seabra de 1897 e distinguem o comportamento dos

parlamentares das duas correntes em ocasião da eleição da mesa diretora da Câmara de 1899, quando os republicanos obstruíram as sessões na Casa.

Tabela 2. Comportamento das facções na Câmara dos Deputados (1897-1899)

Pauta em votação					
Moção Seabra		Eleição da mesa			
28/05/1897		10/05/1899	11/05/1899	12/05/1899	15/05/1899
S	78 (republicanos)	Presentes: 22	Presentes: 13	Presentes: 9	Presentes: 16
		Ausentes : 41	Ausentes : 50	Ausentes: 53	Ausentes: 42
N	110 (concentrados)	Presentes: 70	Presentes: 39	Presentes: 47	Presentes: 50
		Ausentes : 27	Ausentes : 58	Ausentes: 49	Ausentes: 26

Fonte: ACD, sessões de 28/05/1897, 10/05/1899, 11/05/1899, 12/05/1899 e 15/05/1899. Elaboração própria.

Os dados indicam, de imediato, que a facção dos republicanos era a que obstruía as sessões. De outro lado, ressalta-se que os concentrados contabilizaram 70 presenças no primeiro dia em que se manifestou a obstrução parlamentar, um patamar nunca mais alcançado nos dias seguintes. De certa forma, isso mostrava que muitos deles se ausentaram das sessões parlamentares quando a posição dos líderes era a de marcar presença. Nos quatro dias em que não se atingiu o *quorum*, 17 “concentrados” estiveram sempre ausentes e outros 12 faltaram três vezes. Discursando no plenário, Cassiano do Nascimento, um dos líderes do grupo, justificava a falta dos seus afirmando não disputarem “á facção política do outro lado da Câmara as posições na Mesa desta casa do Congresso”¹¹. Seabra, líder dos republicanos, rebatia a conduta adotada pelos adversários enfatizando a debilidade dos “concentrados”: “Mas um partido que não quer cargos não é um partido. Um partido organiza-se para alguma cousa; e si não tem um programa, é uma ficção, é uma sombra, não exprime cousa nenhuma”¹². Sarcástico, o deputado ridicularizava a coesão de seus rivais, assinalando que o partido da concentração “[arreceiava-se] de sua própria fraqueza”, reconhecendo-se “uma maioria *occasional*”¹³.

¹¹ Cf. ACD, 15/05/1899, p. 75.

¹² Idem, p. 77.

¹³ Idem, p. 72, grifo nosso.

A relevância desta divisão na Câmara foi devidamente apontada pela literatura. Seria a possibilidade das eleições de 1899 empossarem um Parlamento fracionado em duas correntes antagônicas a razão de Campos Sales encampar a reforma do regimento com o objetivo declarado de obter maioria na Câmara dos Deputados, harmonizando as relações entre Executivo e Legislativo (BEIGUELMAN, 1973; CARONE, 1977; LESSA, 1988; LOVE, 2000; SOUZA, 1971; VISCARDI, 2001). Todavia, por que isso inquietava o presidente? Do ponto de vista substantivo, o que estava em jogo?

Uma primeira versão, que poderíamos chamar de interpretação “simbólica” do pacto, faz apelo à visão política de Campos Sales, que defendia a independência entre os poderes – mais exatamente, um Executivo administrador e um Legislativo comprometido em homologar a decisão do dirigente da República (entre eles: CARDOSO, 1997). Lessa (1988) endossa esta perspectiva ao enfatizar a cosmologia do modelo Campos Sales. Segundo o autor, os valores, resumidos a ideia do presidente como ator distante da política real e preso ao ideal administrativo para governar o Estado, configurariam as condicionantes da reforma. Não há espaço, aqui, para aprofundar o tema. Nossa crítica é basicamente de cunho realista. Não há explicação plausível sem que se considerem os atores em jogo e as questões políticas em pauta. Mesmo na interpretação de Lessa inexistente uma conexão clara entre essa gama simbólica e o movimento político da época. Por além do mais, o discurso da neutralidade e competência do Estado tanto quanto a concepção administrativa do governo eram bandeiras do movimento republicano. Na verdade, não sabemos se a ênfase nos valores servia para Campos Sales enquanto forma de atrair grupos republicanos históricos (em particular, o grupo dos concentrados).

Há quem defenda uma tese mais realista e associa a necessidade da estabilização das relações entre Executivo e Legislativo com o propósito do reerguimento das finanças públicas nacionais (BEIGUELMAN, 1973; CARONE, 1977; CARVALHO, 2008; CINTRA, 1974; LOVE, 2000; SANTOS, 1998)¹⁴. O arranjo oligárquico assumiria, assim, contornos momentâneos.¹⁵ Esta abordagem é válida e merece investigação empírica. Entretanto, a nosso

¹⁴ Carone é contraditório em seu pensamento. Inicialmente nega que a política dos governadores se deva à necessidade de estabilização financeira, mas depois afirma que a divisão entre concentrados e republicanos podia resultar em problemas “pela administração e pelas questões financeiras” (CARONE, 1972:302-305).

¹⁵ Desde 1891 o *déficit* orçamentário do Brasil cresceu significativamente (FRANCO, 1990), levando a uma desvalorização de quase 300% da moeda nacional e, com isto, a um grave *shock* fiscal (ABREU, 2006). Prudente

entender, não se mostra condição suficiente para explicar a mudança regimental que levaria à institucionalização de um sistema partidário regionalizado. Por um lado, se for verdade que a questão financeira constituía a principal preocupação de Campos Sales, devemos nos lembrar do apoio unânime gozado pelo presidente no Congresso nesta área temática já desde 1898¹⁶. Não há dúvida neste ponto: as divisões políticoideológicas sublimavam quando o assunto era a estabilidade financeira. É evidente que havia um consenso político por além das divisões partidárias, a ponto das facções parlamentares não representarem entrave concreto à agenda do Executivo em tal aspecto. Aqui, vale uma ressalva. A visão tradicional associa o interesse pelas reformas econômicas às intenções agroexportadoras dos cafeeiros (CARONE, 1972) ou, na versão de Faoro, à defesa dos interesses da fazenda cafeeira articulada com o comércio exterior (FAORO, 2000). Entretanto, a leitura dos Anais da Câmara indica que os dois grupos – concentrados e republicanos – uniam-se ao redor de uma plataforma econômica não meramente regional, relativa aos negócios de algum estado, mas centrada na valorização da moeda, no saneamento financeiro e na recuperação da credibilidade internacional do país. Em outras palavras, está claro que *não* é possível estudar o acordo político estabelecido por Sales sem levar em conta o consenso *bipartisanship* fundado em torno de seu programa econômico amplo, envolvendo até alguns dos setores mais associados com propostas modernizadoras e industrializantes¹⁷. De acordo com o relato de Alcindo Guanabara sobre a adoção das medidas previstas no *founding loan*, a Câmara “estava unanimamente empenhada em votar quantas medidas lhe parecessem necessárias par arrancar o país da triste situação a que o havia levado a incompetência provada de seu antecessor” (GUANABARA, 2002).

Excluídas, assim, a versão “simbólica” e a tese conjuntural-econômica, resta-nos enfrentar a interpretação consolidada na literatura – aquela mais funcionalista, que associa a reforma do regimento às pretensões legislativas do presidente, decidido em afiançar maioria

de Moraes iniciou tentativas de negociação com os banqueiros internacionais tencionando um empréstimo emergencial. O acordo entre Brasil e a Casa Rothschild levou ao chamado *founding loan*, que previa o pagamento da dívida via empréstimo cujos juros permaneceriam fixados em 5%, estabelecidas ainda como garantias diversas ferrovias a serem resgatadas em 1901-1902 (para mais detalhes, vide FRANCO, 1999).

¹⁶ O *founding loan* foi incorporado à proposta orçamentária de 1898. Em maio do ano seguinte, em mensagem ao Congresso Nacional, Campos Sales propôs a necessidade de constituir dois fundos especiais, um para o resgate do papel-moeda e outro enquanto garantia da emissão do papel-moeda em circulação. O projeto foi apresentado na Câmara em maio de 1899 e, sem impugnação alguma, tornou-se a lei nº 581, em 20/07/1899.

¹⁷ Para Fonseca (1999), por exemplo, o apego ao dogma do orçamento equilibrado era uma característica do positivismo gaúcho. Dois conhecidos líderes políticos dos industriais, Alcindo Guanabara e Serzedello Correa, são defensores apaixonados do equilíbrio entre receita e despesas e da valorização monetária.

na Câmara. Como amplamente tratado pela historiografia, o arranjo permitira o controle sobre a diplomação dos candidatos, criando bancadas estaduais unânimes. Campos Sales alcançara o êxito celebrando o acordo com os governadores dos maiores estados (PE, BA, SP e MG), enquanto a adesão das pequenas unidades federativas seria automática, dependentes que eram do Tesouro Nacional (FAORO, 2000; LESSA, 1988; BELLO, 1952; SILVEIRA, 1978).

Destacamos dois problemas com esta linha interpretativa – ambos derivados da tendência da maioria dos estudiosos em focar a atuação do presidente e dos governadores, desconsiderando as opções desejadas pelas duas facções que se contrapunham no Congresso. Em primeiro lugar, a interpretação clássica afirma que a negociação sobre a reforma do regimento se deu entre os Executivos nacional e subnacionais. Nesta perspectiva, o elemento regional é novamente prevalecente já que se aceita o firmamento de um acordo para a aprovação das mudanças legislativas por via não congressual. No entanto, uma articulação do gênero é pouco convincente visto que ignora um fator crucial: antes da reforma do regimento, os governadores não controlavam totalmente suas respectivas bancadas e, como vimos, estavam elas, no geral, deveras divididas. A presunção de que os presidentes dos estados fossem capazes de pressionar os deputados eleitos por suas circunscrições é, portanto, falha¹⁸. Como os governadores poderiam influenciar as bancadas estaduais na Câmara se o Legislativo ainda estava dividido em 1899? Este lapso conceitual nos conduz à segunda crítica. A tese dominante não explica porque as duas facções decidem apoiar, *in totum*, uma reforma que anula de fato a existência de partidos nacionais¹⁹. Com efeito, republicanos e concentrados aceitam a possibilidade de se virem dominantes em alguns estados e noutros, fazerem-se oposição, ficando sem representação caso percam as eleições em certas unidades federativas. Que tipo de legendas são estas que extinguem a competição nacional e, nas palavras de José Murilo de Carvalho, formam “um grande partido de governo com sustentação nas oligarquias estaduais”?

A resposta é simples: as demais opções políticas estavam derrotadas ou mostravam-se impraticáveis. Uma primeira alternativa consistiria, possivelmente, na aproximação de

¹⁸ Como a tabela 1 mostrou, antes da reforma regimental de 1899 as bancadas estaduais não seguiam linhas ideológicas uniformes. Por motivos de espaço, ficamos impossibilitados de reportar os resultados para as votações de 1899. Frisamos, porém, que a divisão se mantém para os estados mais importantes.

¹⁹ Interessante observar que a reforma do regimento foi aprovada à unanimidade em plenário. Até Francisco Glicério, que tanto discursa contra a proposta, acaba, ao final, votando a seu favor.

Campos Sales a uma única facção, contrapondo-se às demais. Neste caso, a hipótese mais razoável apostaria na defesa das candidaturas republicanas pelo presidente paulista, em agradecimento ao suporte recebido desta ala na sua eleição, em 1898. Todavia, tal conjectura é facilmente descartada por duas ordens de argumentos. Por um lado, como é sabido, o próprio presidente havia adotado desde a campanha eleitoral de 1897 uma postura antipartidária (SALES, 1981). Por além do mais, como sabidamente apontou Eduardo Kugelmans, “se raciocinarmos por absurdo e imaginarmos a possibilidade de o governo Campos Sales ser exclusivamente ‘republicano’, veremos que este governo teria que tentar a derrubada das situações estaduais ‘concentradas’, como a do Rio Grande do Sul; isso significaria violenta guerra civil. Por outro lado, continuando o raciocínio por absurdo, um governo ‘concentrado’ buscaria a derrubada das situações baiana e pernambucana, o que também significaria guerra civil” (KUGELMANS, 1997:207).

Apresentando-se inviável a solução de um partido nacional e prejudicial a manutenção da situação corrente, propulsora certa de um Legislativo dividido, a melhor escolha para Campos Sales era perseguir uma fórmula de se “fabricar” bancadas unânimes – evitando problemas com representações hostis. Agora, porque as duas facções aceitam esta saída? A nosso entender, a deferência à reforma deve-se ao fato de que já havia, a este tempo, mais do que uma simples divisão entre “concentrados” e “republicanos”; ambas as correntes não constituíam mais dois partidos nacionais. Após a cisão de 1897, cada facção começou a se reestruturar internamente, a nível estadual, seja em vista das eleições para governador, seja em virtude do pleito federal de 1899. Nessa nova realidade, mais valia manter o poder em alguns redutos do que ser minoria em todos eles.

Na prática, Campos Sales reagiu contra a possibilidade de que o conflito político-partidário local, presente em cada estado, se repercutisse no âmbito federal. Nesta perspectiva, então, a política dos governadores não institucionalizou o regionalismo político. Aliás, pelo contrário, reagiu contra a possibilidade de que um tipo particular de conflito local – presente em cada estado - viesse a se concretizar na dinâmica política nacional. Pelo menos até 1897, a República vive da contraposição entre correntes políticas e de pensamento – florianistas, jacobinos, positivistas, republicanos históricos – que realizam suas ações por além da esfera

estadual. Agora, com a derrota do PRF, Campos Sales deve adotar um arranjo que garanta estabilidade política às relações entre Executivo e Legislativo.

Esta tese se funda na percepção de um realinhamento político-partidário a partir de 1897, onde prevalece o regionalismo, uma vez que qualquer alternativa nacional já havia sido derrotada. Algumas evidências em tal sentido podem ser encontradas na literatura secundária, relativas às vicissitudes políticas de cada estado. Depois da eleição de Campos Sales, em 1898, o Partido Republicano Fluminense se esfacela no Distrito Federal e alguns líderes mudam de posição (FERREIRA, 1994; FREIRE, 2000; PINTO, 2011). Desde então, o problema local não era a contraposição entre concentrados e republicanos, mas a divisão interna no estado. Em maio de 1899, a legenda carioca se cinde, criando o Partido Republicano do Rio de Janeiro (PRRJ)²⁰. Até mesmo em Minas Gerais, reconhecida a vitória da candidatura de Campos Sales, os florianistas mineiros perderam o controle sobre a política interna e foram jogados ao ostracismo. A partir de 1900, concretizou-se a tão sonhada união da bancada mineira, sempre votando em bloco (VISCARDI, 2001). Por último, basta observar na tabela 3 a composição da Câmara dos Deputados resultante da eleição de 1899.

Tabela 3. Bancadas eleitas nas eleições de 1899

[inserir tabela]

Os dados acima mostram que as bancadas são unânimes, mas se nos ativermos à contraposição entre “concentrados” e “republicanos”, esta divisão ideológica se mantém. Isso, porém, não seria mais um problema para o mais novo presidente como o foi para Prudente de Moraes. Nas palavras de Alcindo Guanabara (2002:81), biógrafo de Campos Sales, “estado por estado, os opositoristas, ou fossem membros da Concentração ou do Partido Republicano, foram executados sem demorado sofrimento. [...] o resultado será a constituição de uma Câmara como uma redução da situação política do País, espelho fiel da posição dos agrupamentos políticos na direção dos Estados”. O problema real para Campos Sales, então, não era a da contraposição entre concentrados e republicanos, mas a de que tal divisão, interna

²⁰ Vide FERREIRA, 1994.

aos estados, se refletisse dentro do Parlamento. As duas facções haviam perdido o caráter nacional que as contradistinguiram entre 1897 e 1899. A dinâmica política agora era local.

Conclusões

Entre bancadas divididas, representando possíveis divergências dentro dos estados, e bancadas unânimes, privilegiando a visão totalitária da corrente majoritária no estado, Campos Sales preferiu a segunda. Esta inclinação anula qualquer interpretação sobre o pacto circunstanciada a considerações valorativas. Definitivamente, ele não nasce de uma visão do mundo, de uma cosmologia individual, tampouco de uma reação à necessidade do presidente em assegurar apoio para sua política econômico-financeira. Como vimos, “concentrados” e “republicanos” eram concordes quando entravam em pauta a política fiscal e a estabilização monetária do país.

O estudo da configuração ideológica e do jogo de forças políticas no Parlamento revela, antes, que a principal motivação da reforma do regimento de 1899 foi o reconhecimento do realinhamento político-partidário então em andamento nas unidades federativas, com a falência de uma legenda nacional e a estruturação de uma competição marcadamente regional. Visava-se contornar uma realidade contingencial, determinada pela situação política dos estados.

Todavia, os especialistas tenderam a deduzir da estabilidade normalmente atribuída ao pacto a unanimidade política e a inoperância do próprio Legislativo Federal. De um lado, a legislatura iniciada em 1900 ainda estará dividida: mesmo após a reforma regimental do ano anterior, as bancadas das circunscrições federativas mais relevantes do ponto de vista socioeconômico seguirão linhas distintas, a exemplo da contraposição entre a representação baiana, inteiramente concentrada, e a paulista, toda republicana. De outro, o aparente equilíbrio alcançado por Campos Sales no Parlamento não finalizaria as negociações partidárias, diversos sendo os conflitos que tiveram lugar quando se tratava da definição das candidaturas presidenciais (VISCARDI, 2001). Em comum, denotam as evidências o engano da literatura no entendimento do pacto: a reforma regimental não marcou o fim da política na Primeira República.

Referências bibliográficas

- BACKES**, Ana Luiza. “Fundamentos da ordem republicana: repensando o pacto Campos Sales”. Brasília: Senado Federal, 2006.
- BELLO**, José Maria. “História da República”. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1952.
- CARDOSO**, Fernando Henrique. “Dos governos militares a Prudente – Campos Sales”. In: **FAUSTO**, Boris (ed.), “O Brasil republicano”. Rio de Janeiro: Bertrand, 1997.
- CARONE**, Edgar. “A República Velha: Instituições e classes sociais (1889-1930)”. São Paulo: Difusão Editora, 1972.
- _____. “A República Velha: evolução política (1889-1930). São Paulo: Difel, 1977.
- CINTRA**, Antônio Octávio. “A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. In: **BALÁN**, Jorge (org.). “Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro”. São Paulo: Difel, 1974.
- FAORO**, Raimundo. “Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro”. São Paulo: Globo, 2000 [1975].
- FERREIRA**, Marieta de Moraes. “Em Busca da Idade de Ouro: as elites políticas fluminenses na Primeira República (1889-1930)”. Editora UFRJ, 1994.
- FRANCO**, Gustavo. “A primeira década republicana”. In: **ABREU**, Marcelo de Paiva (org.). “A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)”. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- FREIRE**, Américo. “Uma capital para a República: poder federal e forças políticas locais no Rio de Janeiro na virada para o século XX”. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- PINTO**, Surama Conde Sá. “Só para iniciados: O jogo político na antiga capital federal”. Mauad X/FAPERJ, 2011.
- GUANABARA**, Alcindo. “A presidência Campos Sales”. Brasília: Senado Federal, 2002.
- HUMBERTO DE CAMPOS**. “Diário Secreto”. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1954, vol. 1.
- KUGELMAS**, E. 1973. *A Primeira república no período de 1891 a 1909*. In **BEIGUELMAN**, P. (org.). *Pequenos Estudos de Ciência Política*. Livraria Pioneira Editora: São Paulo, 189-225.

LOVE, Joseph. “São Paulo na federação brasileira 1889-1937: a locomotiva”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

LINS, Ivan. “História do positivismo no Brasil”. São Paulo: Nacional, 1967.

PENNA, Lincoln de Abreu. “O progresso da ordem”. Rio de Janeiro: sette Letras, 1997.

QUEIROZ, Suely Robles Reis. “Os radicais da República”. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LESSA, Renato. “A invenção republicana”. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. “A práxis liberal no Brasil. In: “Décadas de espanto e uma apologia democrática”. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1998.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. “Republicanism and Federalism. Um estudo da implantação da República Brasileira (1889-1902)”. Brasília; Aracaju: Senado Federal; Editora da Universidade Federal da Paraíba, 1978.

SOUZA, Maria do Carmo Campelo de. ‘O processo político-partidário na República e a Revolução de 1930’, p. 183. In **MOTA**, Carlos Guilherme (ed.), “Brasil em perspectiva”. São Paulo: Difel, 1973.

VISCARDI, Cláudia. “Teatro das oligarquias: uma revisão da política do café com leite”. Belo Horizonte: C/Arte, 2001.