

**As relações
Executivo-
Legislativo na
Primeira
República: uma
análise das
mensagens
presidenciais
ao Congresso
(1910-1920)**

**Felipe Marques
Esteves Lamarca¹**



**The Executive-
Legislative
relations in the
Brazilian First
Republic: an
analysis of the
presidential
messages sent to
Congress (1910-
1920)**

¹ Graduando em Ciências Sociais pela Escola de Ciências Sociais da FGV CPDOC. Bolsista FGV. Email: felipe.lamarca@hotmail.com.

Resumo

A literatura clássica sobre a Primeira República assume que, a partir da instituição da *política dos governadores*, o Legislativo se tornou mera instituição figurativa. O presidente da República, em tese, negociava diretamente com os governadores dos estados para que estes evitassem que as oposições se elegessem ao Congresso Nacional, tornando raros os conflitos entre os poderes. Literatura mais recente, porém, relativizou o alcance dos acordos oligárquicos. No objetivo de resgatar a complexidade das relações entre os poderes na época, este artigo apresenta os resultados da análise das mensagens presidenciais encaminhadas pelos presidentes da República ao Congresso entre 1910 e 1920. Os dados levantados sinalizam para conflitos entre os dois poderes, algo impensável à abordagem clássica.

Palavras-chave: Primeira República; Relações Executivo-Legislativo; Mensagens Presidenciais; Congresso Nacional.

Abstract

The classic literature on the Brazilian First Republic assumes that, from the institution of the *politics of governors*, the Legislative became a mere figurative institution. The President of the Republic, in theory, would negotiate directly with the state governors so that they could avoid the election of members of the opposition to the National Congress. However, the interpretations of a more recent literature relativized the scope of oligarchic agreements. In order to rescue the complexity of the relations between the powers at that time, this article displays the results of the analysis of the presidential messages sent to Congress from 1910 to 1920. The data collected shows conflicts between the two powers, something unthinkable to the classic approach.

Keywords: Brazilian First Republic; Executive-Legislative Relations; Presidential Messages; National Congress.

Introdução

Grave commoção perturbou a vida do Estado do Ceará. Influentes elementos políticos, que contestaram sempre a legitimidade dos poderes do presidente daquele Estado e da sua Assembléa Legislativa, declarando esgotados todos os meios regulares de assegurarem seus direitos políticos e civis, em vista da compressão que os constrangia, appellaram para o emprego da força, reunindo e armando alguns milhares de homens seus partidarios, que affirmaram desconhecer a autoridade do governo da capital do Estado, e apoiar o que, dizendo-se assembléa legitima, se instalou em Joazeiro. Tentou o presidente, cujos poderes eram acoimados de usurpados, reprimir o movimento do interior. Não o conseguiu, porém, com os elementos que dispunha. Solicitou, então, por um telegramma que o Governo lhe concedesse contingentes de forças federaes, que, incorporados á policia do Estado, dessem combate aos seus adversarios (BRASIL, 1914, p. 12).

O trecho reproduzido nessa epígrafe fez parte da mensagem presidencial de Hermes da Fonseca (1910-1914) enviada ao Congresso Nacional para efeito da abertura dos trabalhos legislativos de 1914. Na passagem, Hermes comentava a intervenção federal empreendida em solo cearense por solicitação do próprio governador do Ceará. Na ocasião, também decreta estado de sítio. Esse acontecimento traça um panorama inesperado se considerada a tendência da historiografia em supor que não haveria motivos para intervenções federais ou decretos de estado de sítio após a adoção da denominada *política dos governadores*, construída em 1899 pelo então presidente Campos Sales (1898-1902) com os governadores de alguns dos principais estados da época no propósito de afiançar a governabilidade do país. Segundo a interpretação clássica, ficou pactuado que o governo federal respeitaria a autonomia dos estados e não realizaria intervenções contanto que os governadores impedissem a eleição de oposições à Câmara dos Deputados. A mesma literatura supõe que o pacto obteve êxito e se estendeu até 1930, acabando com a competição política e quaisquer potenciais razões para o governo central intervir nos estados (CARDOSO, 1975; LESSA, 1988). Dentro dessa perspectiva, o próprio governo de Hermes da Fonseca foi apontado como atípico porque teria apelado para as chamadas *salvações nacionais*, intervenções federais deflagradas visando retirar dos governos estaduais oligarquias encasteladas no poder e estabelecer novos governadores sobre os quais Hermes pretendia exercer mais

controle (BELLO, 1954; CARONE, 1972). Ainda assim, o tratamento de exceção dado ao governo Hermes não oferece uma resposta que ilumine o motivo por trás de potenciais intervenções federais requisitadas por governadores.

Novos estudos, entretanto, têm disputado essa narrativa e apontado que o poder representativo da Primeira República precisa ser revisitado sob uma perspectiva menos normativa. No objetivo de verificar se há indícios de conflito os Poderes Executivo e Legislativo, serão analisadas as mensagens presidenciais enviadas pelo presidente da República ao Congresso Nacional entre os anos de 1910 e 1920, na inauguração do ano legislativo. O artigo está subdividido em três seções, além dessa introdução e das considerações finais. A primeira seção mapeia a literatura sobre o tema, apontando como o surgimento de novas narrativas sobre as relações sociais e políticas na Primeira República abrem margem para se problematizar a interação entre governo e Parlamento na esfera dos estudos legislativos. Na segunda seção, detalho o desenho de pesquisa e a metodologia utilizada na análise, elucidando a conveniência de se retomar o estudo do período através da investigação do conteúdo das mensagens presidenciais, documentos oficiais enviados anualmente pelo presidente da República ao Congresso Nacional. Apresento na terceira seção uma série de resultados contraintuitivos que revelam situações críticas entre os poderes Executivo e Legislativo durante a vigência da política dos governadores. Intervenções federais por vezes deflagradas por requisição dos governadores estaduais, decretos de estado de sítio, conflitos em torno da aprovação da lei orçamentária e indícios de insatisfação do presidente com a agenda do Congresso pautam boa parte das mensagens analisadas, revelando tensões pouco exploradas pela literatura até hoje. Nas considerações finais, retomo os principais achados e reflito sobre os possíveis desdobramentos de pesquisas futuras.

O Poder Legislativo na Primeira República: uma narrativa em disputa

As relações entre os poderes Executivo e Legislativo durante a Primeira República têm sido alvo de reflexão. De um lado, persiste uma interpretação clássica que prevê harmonia entre ambos em função de uma série de acordos políticos formais e informais concatenados e pensados para favorecer a manutenção do poder nas mãos das elites oligárquicas. Isso contribuiu para que o período fosse amplamente interpretado como uma experiência malsucedida de governo representativo no Brasil.

De outro, novos estudos contestam a estabilidade dos arranjos oligárquicos e a ausência de disputa pelo poder, inclusive entre governo e Parlamento.

No primeiro caso, observa-se que a literatura clássica deduz a existência de uma relação harmônica entre os poderes Executivo e Legislativo no contexto republicano a partir dos incentivos políticos complementares criados tanto pela já citada política dos governadores como também pelo *coronelismo* e pela *política do café-com-leite*. A interpretação construída a partir da política dos governadores se consolidou como uma das principais teses sobre a vida política daquele período. Na visão dos intérpretes, a negociação direta entre o presidente da República com os governadores estaduais para impedir que elementos de oposição nos estados se elegessem à Câmara dos Deputados evitaria conflitos parlamentares a respeito de políticas em processo de tramitação legislativa. Tudo porque o processo de exclusão das oposições seria trivial e eficiente, garantindo a perpetuação de representantes de uma mesma corrente política nos cargos elegíveis. Daí a tendência de se apontar o pacto oligárquico estabelecido entre o presidente da República e os governadores como um modo de se fazer política ignorando o Congresso Nacional e que teria significado, na prática, o alheamento parlamentar do processo de tomada de decisão e construção política na Primeira República (CARDOSO, 1975; LESSA, 1988).

Ainda segundo essa literatura, a política dos governadores era balizada pelo *coronelismo*. Isso porque os coronéis tinham o papel fundamental de exercer influência sobre o eleitor no nível local a partir das relações *clientelísticas*: o eleitor votava no candidato que o coronel indicasse, seja pelo fator de dependência socioeconômica, seja porque foi oferecido algo em troca. Mantendo apoio ao governo federal, estados resguardavam apoio econômico a partir da possibilidade de acessar o Tesouro. Assim, poderiam beneficiar economicamente seus coronéis. Dito de outra forma, apoiando candidatos de situação, o coronel obtinha auxílio financeiro para si (CARVALHO, 2002; LEAL, 2012).

Por além do coronelismo, existe uma convergência histórica entre os intérpretes do passado republicano de que as estratégias mobilizadas para forjar os resultados eleitorais redundavam na anulação da importância do Poder Legislativo, em especial da Câmara dos Deputados, e para a proeminência do cargo de presidente da República. Inclusive porque a própria definição do futuro dirigente do país também se dava sem margem de disputa. Explico: a *política do café-com-leite*, arranjo

acordado entre São Paulo, maior produtor de café na época, e Minas Gerais, maior produtor de gado leiteiro, foi estabelecida para controlar a sucessão presidencial via lançamento de uma candidatura consensual entre os dois estados (CARONE, 1972; FAORO, 1975). Por muito tempo, creditou-se estabilidade da Primeira República à aliança firmada por ambos os estados: mais um pacto oligárquico arquitetado para bloquear a competição política. Assim como no caso da política dos governadores, a política do café-com-leite seria sustentada, nas urnas, pela atuação dos coronéis, que levariam os seus dependentes para votar no nome do presidenciável previamente decidido.

É importante frisar que dentro desse esquema interpretativo desenvolvido pela versão clássica, em se tratando de eleições, tudo era previamente negociado e os resultados das urnas mostravam-se invariavelmente consequência da fraude eleitoral. A literatura fazia coro uníssono ao afirmar que o falseamento da verdade eleitoral consistia na regra, objetivando favorecer os candidatos apoiados pelo governo federal. Segundo argumenta-se, essas fraudes poderiam se dar de diversas formas, mas as principais ficaram conhecidas como *degola* das oposições e eleições à *bico de pena*. A primeira acontecia durante a validação dos resultados eleitorais, que à época ocorria na Câmara dos Deputados. No caso, caracterizava-se como *degola* dos opositores quando se negava sumariamente a posse dos candidatos de oposição eleitos por meios legítimos (CARONE, 1972; LEAL, 2012; CARVALHO, 2002; CARDOSO, 1975). Já o termo eleições à bico de pena se aplicava genericamente na época em referência a todo caso em que houvesse indícios de fabricação dos resultados eleitorais, desde a invenção de atas fantasiosas de eleições sequer realizadas até assinaturas de eleitores forjadas por uma única pessoa (FAORO, 2001; LEAL, 2012; KINZO, 1980; TELAROLLI, 1982; LESSA, 1988)².

Atrelada à percepção de que as eleições não eram livres nem se materializavam em resultados justos, havia o entendimento de que o regime republicano estatuído pela Carta de 1891 não pretendia ser inclusivo. O texto constitucional proibia o voto ao analfabeto, limado de representação política desde

² A Justiça Eleitoral no Brasil foi criada com a promulgação do Código Eleitoral de 1932. Durante a Primeira República, a validação dos resultados eleitorais e o reconhecimento dos eleitos eram prerrogativas do Poder Legislativo durante um processo conhecido como verificação dos poderes. Tanto políticos da época como intérpretes criticavam esse procedimento por supor que ele incentivava a parcialidade e o partidarismo, além de amplas práticas de corrupção e fraude dos resultados das urnas. Para um balanço recente a respeito do modelo de verificação de poderes no Brasil republicano, ver Ricci e Zulini (2013).

fins do Império graças à Lei Saraiva (1881) e, como se sabe, a maioria populacional seguia sem saber ler e escrever. Mulheres também continuavam sem direitos políticos, em linha com a moral patriarcal da época. Por além das limitações ao direito de voto, a burocracia para se alistar e a não-obrigatoriedade de alistamento fizeram com que o comparecimento às urnas durante a Primeira República se mantivesse baixo (NICOLAU, 2002; 2012) ³.

Em conjunto, esses fatores contribuíram para que se entendesse as eleições como simples formalidade (ASSIS BRASIL, 1990). Desde a criação do pacto oligárquico por Campos Sales, em fins de 1899, a atuação do Congresso passou a ser interpretada como meramente figurativa, já que o sistema político, em tese, sufocou a competição eleitoral (LESSA, 1988). Como resultado, deduziu-se (i) o estabelecimento de bancadas unânimes no Legislativo, controladas pelos governadores estaduais para apoiarem o presidente da República, e (ii) o falseamento dos resultados e da própria representação política, deturpados pela fraude generalizada e pelo ínfimo contingente eleitoral. Tais pressuposições, inclusive, refletiram no desinteresse dos especialistas pelo estudo das eleições republicanas e da própria forma de se fazer política na época.

Existem diversos indícios recentes que estimulam uma abordagem alternativa sobre o perfil de interação entre governo e Congresso durante a Primeira República. Há algum tempo, tomou-se ciência de que a memória política daquele regime foi deturpada pelos ideólogos autoritários do Estado Novo, empenhados em catapultar os louros da Revolução de 1930 através da ressignificação da experiência política anterior, denominada dali em diante de República “Velha”. O período entre o Império e o Estado Novo, assim, ficou demarcado pela desordem e caos completos, frutos da imposição exógena dos sistemas federalista e liberal, tipicamente europeus e norte-americanos, supostamente impassíveis de frutificação na realidade brasileira (ABREU; GOMES, 2009). Uma série de pesquisas posteriores passou a resgatar aspectos variados da vida política da Primeira República e propor narrativas menos normativas sobre o experimento oligárquico (FERREIRA; PINTO, 2017).

³ Interpretação das consequências do censo literário foi desenvolvida por José Murilo de Carvalho (2002) a partir da leitura de Marshall (1967). Em análise do surgimento dos direitos na Inglaterra, Marshall propõe uma cadeia sequencial na qual é indispensável a precedência do direito à educação, que possibilita o surgimento de todos os outros tipos de direito. Em vista desse raciocínio, Carvalho argumenta que, como o direito à educação não era universal na Primeira República, o regime representativo mostrava-se débil no Brasil àquele tempo.

Protagonista na relativização da política do café-com-leite, Viscardi (2012), em análise das trocas de cartas e as rodadas de negociação centradas nas sucessões presidenciais, demonstrou que mais estados, para além de São Paulo e Minas Gerais, influenciavam na definição das candidaturas oficiais. Eram os casos, por exemplo, da Bahia e de Pernambuco. Outro ponto importante também foi demonstrar que a aliança entre as elites paulista e mineira era frágil: “Pelo que será visto, os dois estados tiveram momentos que iam da aproximação desconfiada à oposição veemente.” (VISCARDI, 2012, p. 40). A autora conclui que foi a instabilidade das alianças entre os estados que deu a estabilidade suficiente à manutenção do regime: impediu-se a monopolização do poder, ainda que grande variação dificilmente acontecesse.

Os estudos regionais reconstruíram a instabilidade das elites no poder e a complexidade na gestão e manutenção dos acordos políticos. Tanto no estado do Rio de Janeiro como no Distrito Federal, por exemplo, rachas e cisões se faziam constantes, dificultando a consolidação de partidos no decurso do tempo (FREIRE, 1998; PINTO, 2001; 2013; 2014). Uma inclinação que teria resvalado na sustentação da política dos governadores, impactada pelo caso carioca a partir dos anos 1920, quando a bancada do Distrito Federal no Senado Federal passou a demandar crescente autonomia local (PINTO, 2001; 2014).

Na perspectiva da competição eleitoral, Ricci e Zulini (2012; 2013) rebatem o argumento clássico relacionado à degola. O estudo demonstra que esse instrumento era não só pouco utilizado, como também funcionava como um mecanismo fundamental à prática do contencioso eleitoral. Dito de outra forma, a degola era utilizada em último caso, no objetivo de garantir a resolução de eventuais problemas da competição política nos municípios durante o processo eleitoral (como a duplicata de diplomas), que acontecia de forma descentralizada. Isso desmistifica não apenas a ideia clássica que fala do uso discricionário da degola, mas também a postulação de que a governança eleitoral ligada ao Legislativo é um fator que gera instabilidade (LEHOUCQ, 2002).

Em estudo analisando o processo eleitoral no nível municipal, os mesmos autores demonstram que, em contrapartida ao que argumenta a literatura clássica, que diz que a competição eleitoral acaba após a instauração do pacto oligárquico em 1899 por Campos Sales, a competição política na Primeira República existiu (RICCI; ZULINI, 2014). A partir da leitura das contestações redigidas por candidatos que

alegavam terem sido vítimas de fraude, os autores demonstram que essas alegações eram fundamentalmente um reflexo da competição eleitoral no nível local. Ao contrário dos clássicos, que argumentavam sobre o falseamento dos resultados eleitorais durante a contagem dos votos, a conclusão dos autores é que a maior preocupação durante as disputas nos pleitos encontrava-se em controlar a burocracia eleitoral, isto é, as etapas do processo eleitoral desde o alistamento dos eleitores até o reconhecimento dos candidatos eleitos, tornando possível resultados favoráveis nas urnas. Dado que os níveis de competição eleitoral eram consideráveis, é possível desmistificar a tese de que a estabilidade do período republicano em questão era fruto da facilidade de se conquistar unanimidade no processo decisório (SANTOS, 2013). Mais do que isso: em contrapartida aos estudos que problematizam o falseamento da representação política em virtude da amplitude das fraudes eleitorais e do sufrágio restrito (CARVALHO; NICOLAU, 2002; 2012), entende-se que, mais importante do que ter acesso ao direito de voto, era que o eleitor tivesse seu título devidamente cadastrado no período pré-eleitoral, e aceito durante o período eleitoral. Isso dependia, no entanto, do controle da burocracia eleitoral (RICCI; ZULINI, 2014; 2016; 2017).

A interpretação alternativa que reduz a ênfase sobre as fraudes e o comparecimento eleitoral se deve, sobretudo, a um deslocamento de quadro teórico. Argumenta-se que os estudos clássicos sobre Primeira República marcam essa experiência como um regime representativo malsucedido porque se baseiam nos cânones da teoria democrática, que definem um governo representativo como aquele que dispõe de sufrágio universal e eleições livres, justas e competitivas, com potencial garantia de alternância de poder (DAHL, 2015; SCHUMPETER, 1961). Por outro lado, quando se toma por base as vicissitudes típicas da adoção do governo representativo em contextos liberais, recuperadas pelo estudo seminal de Manin (1995), esse diagnóstico se altera. Torna-se possível compreender que as instituições representativas da época se encontravam em fase de construção: o próprio voto tinha caráter mais coletivo do que individual, e o eleitor ainda mal passava de uma abstração teórica. Era sequer raro, inclusive, que um eleitor negociasse àquele tempo o seu voto como uma moeda de troca (RICCI; ZULINI, 2016; 2017; ZULINI, 2020). Não caberia deduzir que o eleitor fosse vítima – e não protagonista – do que hoje concebemos negativamente por fraude eleitoral (LEHOUCQ, 2003).

Alinhado a essa segunda linha de abordagem, que aposta na revisita da experiência representativa da Primeira República considerando os incentivos institucionais e os desafios típicos de regimes liberais, esse artigo verifica empiricamente as consequências do pacto oligárquico na vida política da Câmara dos Deputados entre os anos de 1910 e 1920. Assim, redireciono a discussão sobre a Primeira República para a arena legislativa, o que significa, mais especificamente, explorar uma hipótese alternativa à clássica no que tange ao comportamento do legislativo no período.

Desenho de pesquisa e metodologia

Como vimos, a interpretação clássica deduz a passividade do Poder Legislativo após a criação da política dos governadores a partir de uma interpretação cunhada pelos ideólogos autoritários do Estado Novo. A própria política dos governadores tem sido interpretada a partir da biografia de Campos Sales, *Da propaganda à presidência*, escrita por Alcindo Guanabara para ajudar o ex-presidente a se retratar e catapultar novo vôo político. Uma série de intérpretes da Primeira República ergueram suas teses sobre a fraude eleitoral e a forma de se fazer política na época também baseados nas memórias publicadas por alguns políticos da época. O problema dessa estratégia é ficar refém do discurso de terceiros e encampar versões parciais, perdendo o controle sobre outras narrativas concorrentes.

Para mapear os termos das relações institucionais entre os poderes Executivo e Legislativo no decurso da Primeira República, optou-se por analisar o conteúdo das mensagens presidenciais enviadas anualmente ao Congresso Nacional na abertura do ano legislativo. Tratava-se de uma comunicação oficial prevista pela Constituição de 1891, que em seu art. 48, inciso 9º, estabelecia como competência privativa do presidente da República *dar conta anualmente da situação do País ao Congresso Nacional, indicando-lhe as providências e reformas urgentes* (BRASIL, 1891, art. 48, inciso 9º). Justamente por representar um conteúdo delimitado constitucionalmente e de periodicidade anual, as mensagens presidenciais se apresentam como uma fonte privilegiada de investigação para o pesquisador: mais sistemáticas e menos vulneráveis às idiosincrasias das memórias dos políticos de época, sem regras de conteúdo nem periodicidade prevista. Um canal de comunicação direta entre presidente e Congresso, é de se esperar que, no caso do Legislativo não estar

atendendo às expectativas do chefe do Executivo, as mensagens presidenciais registrem potenciais sinais de tensão entre os dois poderes.

No propósito de operacionalizar a pesquisa das relações entre governo e Congresso na Primeira República optou-se, primeiro, em transcrever o texto das mensagens presidenciais para o formato *.rtf* e, depois, realizar a análise de conteúdo⁴. Essas mensagens se encontram disponíveis nos anais da Câmara dos Deputados (ACD), no sítio dessa casa legislativa na internet⁵. Para efeito de iniciar essa empreitada, limitou-se o foco às mensagens presidenciais enviadas ao Congresso entre 1910 e 1920. A estratégia foi direcionar o foco da investigação justamente para a década das salvaçãoes nacionais, até hoje tratada pela literatura como um período de exceção ao padrão da política dos governadores. Não se pode perder de vista que a rotinização das relações Ex-Le descritas por Lessa (1988) e endossadas amplamente pela literatura teria tido início em fins de 1899. Ora, tratar os anos 1910-1920 como exceção, somado ao reconhecimento recente da literatura quanto à década de 1920 representar os anos iniciais de contestação do regime (FERREIRA; PINTO, 2017), significa, na prática, basear toda a tese da política dos governadores em meros 9 anos de vivência política. Impõe-se, no mínimo, compreender melhor o que se passou desde 1910 para se pronunciar um juízo mais empiricamente orientado sobre o regime.

O número de páginas de cada mensagem transcrita está discriminado no Gráfico 1, em seguida:

⁴ As mensagens presidenciais se encontram originalmente em formato *tif*, uma extensão de armazenamento para fotografias, cuja desvantagem reside na impossibilidade de utilizar o mecanismo de busca por palavras-chave. Por se tratar de um grande volume de arquivo textual em formato pouco convidativo à pesquisa acadêmica, deduz-se que seja por isso que os estudos legislativos, área dominada pela ciência política, não tenham tido interesse em investigar a Primeira República. Uma contribuição dessa pesquisa é ter convertido as mensagens do formato *tif* para o formato *rtf*, ou seja, de texto, disseminando o acesso ao conteúdo dessas fontes de forma mais amigável aos estudiosos do período e fomentando a produção acadêmica. O processo de conversão contou com a utilização do site gratuito OnlineOCR.net, baseado na tecnologia de *Optical Character Recognition* (OCR), que reconhece caracteres em arquivos de imagem.

⁵Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/diariosdacamara/publicacoes-e-estudos>. Acesso em: 10 nov. 2020

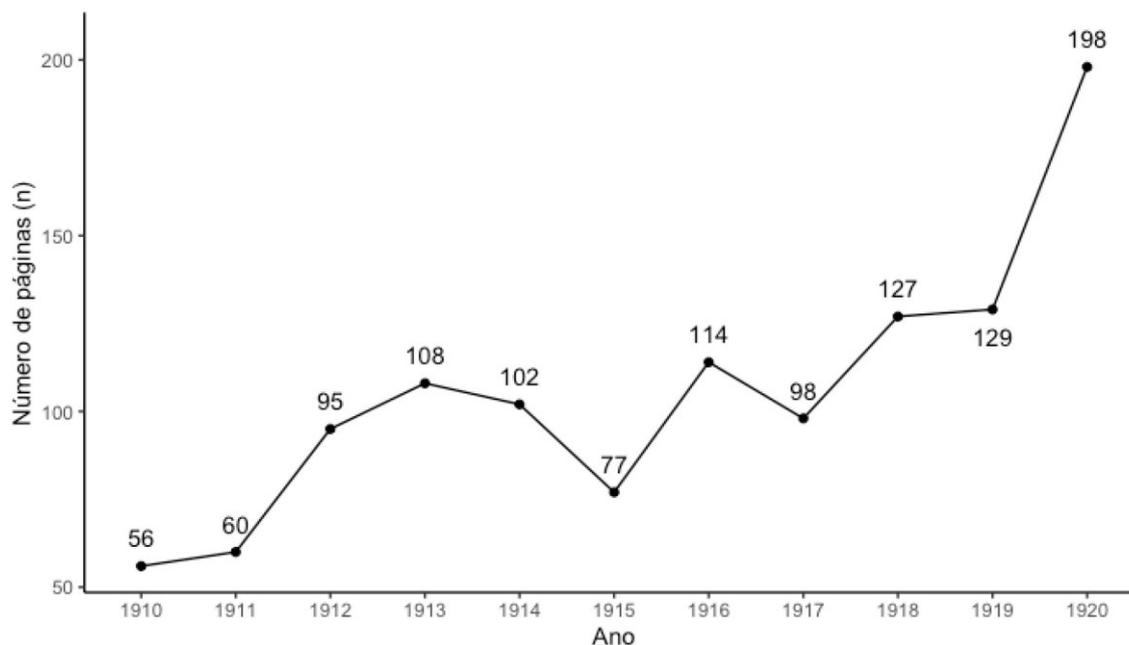


Gráfico 1 – Número de páginas de cada mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa (1910-1920).

Fonte: elaboração própria a partir das mensagens presidenciais transcritas dos Anais da Câmara dos Deputados (1910-1920).

O quadro sinaliza que as mensagens ficam mais longas na medida em que os anos passam, com exceção de 1915 e 1917. Por si só, um dado que merece investigação conforme sugere uma potencial formalização do discurso presidencial ao Congresso no decurso do tempo. Será que as relações Executivo-Legislativo se tornaram mais complexas nesse período? O que estaria por trás do aumento do volume de páginas dessas mensagens? Na próxima seção veremos que o presidente se via obrigado a justificar seus atos frente ao Congresso, assim como demonstrava indícios de insatisfação com algumas decisões dos congressistas. Essas evidências nos fazem repensar tanto o pressuposto de que o chefe do Executivo poderia ignorar Congresso para tomar suas decisões, quanto o de que o legislativo dava margem irrestrita de autonomia ao presidente da República.

Compromisso ou confronto entre os poderes? O que dizem as mensagens presidenciais

A análise do conteúdo substantivo das mensagens revelou sinais diversos de conflito nas relações entre governo e Congresso que desafiam a interpretação clássica da política dos governadores. A estrutura das mensagens se manteve relativamente padronizada durante toda a década: era de praxe que o presidente

iniciasse introduzindo o conteúdo das mensagens, isto é, dando um panorama geral daquilo que seria apresentado. Em seguida, o conteúdo passava a ser dividido em seções e subseções, correspondentes aos Ministérios, nas quais eram expostos os principais comentários do chefe do Executivo sobre os assuntos relativos à cada pasta ministerial. Dentre as mais comuns encontram-se, por exemplo, as seções de “Relações Exteriores”, “Viação e Obras Públicas”, “Fazenda” e “Justiça e Negócios Interiores”. Essa última mereceu especial atenção por se tratar da seção na qual o presidente costumava dar detalhes sobre as relações com os estados durante o ano anterior, por vezes demonstrando indícios de conflito. Não era incomum que esses indícios aparecessem também na seção “Fazenda”, nesse caso tratando de conflitos em torno do orçamento.

Na Tabela 1 busca-se sintetizar os principais tipos de conflitos Executivo-Legislativo relatados nas mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa (1910-1920):

Conflitos Executivo-Legislativo	Ocorrências (n)
Intervenções federais	24 (52.2%)
Estados de sítio	7 (15.2%)
Outros conflitos*	15 (32.6%)
Total	46 (100%)

Tabela 1 – Conflitos Executivo-Legislativo relatados nas mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa (1910-1920)

Fonte: elaboração própria a partir das mensagens presidenciais transcritas dos Anais da Câmara dos Deputados (1910-1920). *Outros conflitos dizem respeito aos casos nos quais a mensagem presidencial atesta insatisfação com o Legislativo, como no caso do aumento das despesas no processo de elaboração orçamentária e mudanças nas Constituições estaduais em potencial conflito com a Carta de 1891.

Os números mostram que, em média, ocorreram ao menos duas intervenções federais nos estados por ano entre 1910 e 1920. Trata-se de resultados contraintuitivos na medida em que contestam empiricamente a interpretação clássica relativa ao caráter apaziguador da política dos governadores no pós-1900 e a potencial abolição de intervenções do presidente da República na autonomia dos estados.

Intervenções federais e estados de sítio são situações tradicionalmente consideradas críticas por importar na suspensão de liberdades civis e políticas nos

estados. O artigo 6º da Constituição de 1891 previa que o Governo Federal não poderia intervir nos estados, exceto em alguns casos específicos: (i) para repelir invasão estrangeira ou de um Estado sob o outro; (ii) para manter a forma republicana federativa; (iii) para restabelecer a ordem nos Estados, à requisição dos governadores; (iv) para garantir a execução de leis e sentenças federais (BRASIL, 1891)⁶. Quanto à determinação de estado de sítio, a Carta de 1891 regulamentava que essa medida poderia ser decretada pelo Congresso Nacional quando estivesse à prova a segurança do país, seja por conta de um inimigo estrangeiro, seja por conta de comoção intestina, isto é, perturbação contra a ordem pública. Nos casos em que o Congresso não estivesse reunido e fosse considerada necessária a tomada dessa medida, a função seria atribuída ao presidente. Assim que o Congresso se reunisse, porém, o chefe do executivo deveria relatar e justificar as medidas de exceção tomadas, e os congressistas deveriam decidir por aprovar ou suspender o sítio eventualmente decretado pelo Governo Federal (BRASIL, 1891).

No exame das justificativas das intervenções federais, foram encontradas uma série de evidências de intervenções requisitadas pelos governadores estaduais. Ao que tudo indica, a literatura clássica não explorou a possibilidade de governadores dos estados requisitarem auxílio do governo federal sob a forma de intervenções durante o contexto da política dos governadores, apesar de essa ser uma medida prevista na Constituição Federal da época. Além da epígrafe que abre esse artigo, vale reportar uma segunda passagem ilustrativa a este respeito, presente na mensagem presidencial de 1912:

O Governo Federal procurou cumprir o seu dever constitucional, intervindo somente quando foi preciso manter a ordem e as autoridades constituídas, á requisição dos respectivos governadores. Outro não podia ser o seu procedimento, uma vez que a sua primeira obrigação era de manter-se neutro nessas agitações, ainda que as visse, pelo rumo que iam seguindo, com a maior tristeza e profundo desgosto. A sua acção só se podia fazer sentir, como de facto aconteceu, á requisição dos poderes locais ou para fazer cumprir sentença ou ordem judiciaria (BRASIL, 1912, p. 417).

Nesse caso, o presidente Hermes da Fonseca comenta as intervenções realizadas em Alagoas, Bahia, Ceará e Pernambuco, supostamente a pedido dos governadores. O episódio é digno de aprofundamento porque, além de se tratar de

⁶ Foi somente com a reforma constitucional de 1926 que essas regras foram alteradas. Para detalhes, cf. Zulini (2016).

uma alegação de requisição de intervenção vinda dos líderes estaduais, também diz respeito a um auxílio em momento eleitoral para a renovação da Câmara dos Deputados, de um terço do Senado Federal e de diversos governos estaduais. Mais importante: o presidente ainda pondera que se tratava de uma situação em que as forças de oposição, em tese, atentavam contra a ordem pública, o que justificaria o estabelecimento de intervenção federal nos estados em questão. Caso parecido também é relatado em 1920, no governo Epitacio Pessoa:

A oposição anunciava o movimento, dominando já dois terços do Estado, se precipitava vitorioso e irresistível sobre a capital. Não era mais possível temporizar. Decreei então a intervenção pedida pelo governador. Fil-o com a consciência de cumprir um dever iniludível. Não obedeci á solicitação ou influencia política de quem quer que fosse. Nem antes nem depois da intervenção, tive uma palavra sequer dos governos dos estados aconselhando ou aplaudindo meu acto. A responsabilidade deste é toda minha. (BRASIL, 1920, p. 66)

Na mensagem, Epitacio lamenta a exaltação das divergências políticas no estado da Bahia, de forma que, a despeito das suas tentativas de negociação com os opositores em prol da manutenção da ordem pública, esse grupo político supostamente se tornou uma ameaça, tendo tornado justificável a intervenção. De forma similar, na mensagem presidencial de 1919, o então presidente Delfim Moreira comenta um caso de intervenção federal solicitada pelo governador, nesse caso do estado de Goiás. Segundo relata o presidente, o pedido foi prontamente atendido, com o objetivo de garantir o restabelecimento da ordem na região norte do estado (BRASIL, 1919, p. 31).

As ponderações de Hermes sobre os decretos de estado de sítio não indicam que ocorreram por solicitação dos governadores - diferente das intervenções federais, a Carta de 1891 não previa que essa medida fosse tomada nestes termos. No entanto, ao implementar estado de sítio, esse presidente por vezes se justifica ao Congresso de forma semelhante a quando os presidentes, no geral, decretam intervenção federal, ou seja, para combater as oposições. Isso se verifica tanto na epígrafe que abre este artigo quando na citação a seguir, em que comenta sobre o sítio decretado para a capital federal, Niterói e Petrópolis. Segundo ele, a determinação objetivou sufocar eventuais rebeliões dos opositores, supostamente insatisfeitos com os resultados nas urnas:

A política federal e a dos Estados resentiram-se desse choque de opiniões e de preferências, agravado pelos processos dissolventes empregados como armas de combate. Até agora ainda não desistiram os elementos então vencidos, e de novo desamparados do apoio nacional na recente eleição de 1 de março, de oppor as pretensões da sua ousadia á vontade nacional claramente manifesta.

[...]

Estes graves factos obrigaram o Governo a declarar o estado de sitio para esta Capital e as comarcas de Nitheroy e Petropolis, no Estado do Rio de Janeiro, afim de poder usar das faculdades autorizadas por essa medida para impedir os actos de rebellião ou suffocal-a, caso se caracterizasse (BRASIL, 1914, p. 11).

Todos esses exemplos sinalizam para a importância de checar se intervenções federais e estados de sítio, medidas outrora pensadas unicamente como violação do pacto federativo, poderiam funcionar também como um componente do pacto oligárquico. Ainda assim, as intervenções poderiam assumir caráter de insatisfação do presidente com medidas tomadas nos estados. Foi o caso da intervenção no Amazonas, comentada por Nilo Peçanha na mensagem de 1910, em função da tentativa do legislativo amazonense de modificar a constituição do estado. Na ocasião, elogia a Constituição Federal por ter criado o Poder Judiciário, que resguarda os direitos dos cidadãos das vontades das autoridades locais. Comenta, ainda, sobre a eventual necessidade de se agir contra essas vontades:

Foi sábia a Constituição, collocando o Poder Judiciario, á cuja guarda confiou as regalias e os direitos dos cidadãos, nessa esfera superior e dominante. Si o não tivesse feito e, como querem alguns homens politicos, o houvesse tornado dependente da boa ou má vontade das autoridades locaes, contra as quaes, muitas vezes, terá elle de proceder, seria certamente um sonho irrealizavel a execução uniforme da Constituição em todos os pontos do paiz e uma burla o capítulo de declaração dos direitos (BRASIL, 1910, p. 415).

Por outro lado, as intervenções do Governo Federal na autonomia dos estados não eram os únicos tipos de conflito. Na mensagem de 1917, no governo Wenceslau Braz, foi encontrada forte crítica ao Congresso Nacional em função de esta instância não ter votado leis complementares ao Código Civil, que havia entrado em vigor em 1º de janeiro daquele ano. O presidente pondera, em tom de cobrança, sobre a necessidade da deliberação do Legislativo:

Entrou em execução no dia 1 de janeiro do Código Civil. O Congresso não votou opportunamente as leis complementares, indispensaveis para serem cumpridas, de modo completo, certas disposições daquelle monumento de saber juridico. Viu-se obrigado o

Executivo a elaborar e promulgar, embora em carater provisório, instrucções para o Registro Público (decreto n. 12.343, de 3 de janeiro ultimo), bem como as que se referem ao registro de obras litterarias, artisticas e scientificas.

Urge que o Poder Legislativo delibere a respeito, regulando aquelles assumptos de outra maneira, ou ratificando os actos provisionarios do Executivo (BRASIL, 1917, p. 31).

O orçamento também é um tema de recorrente disputa. Nesse caso, os conflitos eram explicitados quando o Congresso Nacional emendava ou impunha limites ao orçamento proposto pelo presidente da República, além de situações em que os estados pediam auxílio da União para quitação de suas dívidas. Na mensagem presidencial de 1910, por exemplo, Nilo Peçanha adverte que o Governo Federal não se responsabilizava pelos empréstimos contraídos pelos estados:

Em relação ás operações de credito na exterior, sempre que tive oportunidade, tornei claro que a União não assumia nenhuma responsabilidade nos emprestimos contractados pelos Estados, por entender que a excessiva liberdade que lhes assiste de realizal-os póde vir a ser nociva ao credito geral do Brazil (BRASIL, 1910, p. 408).

O tom de advertência se repete quando, em 1913, Hermes da Fonseca aconselha que os legisladores não emendem o orçamento proposto: “Não augmentar a despesa de qualquer natureza, nem despender além das previsões orçamentarias do regímen que se impõe aos responsaveis pela boa marcha das cousas publicas e pela ordem na gestão financeira.” (BRASIL, 1913, p. 71). Paralelamente, Wenceslau Braz, em 1917, relata sua insatisfação com o corte de gastos para a Marinha aprovado pelo Congresso Nacional no orçamento proposto por ele no ano anterior (BRASIL, 1917, p. 39).

A leitura das mensagens indicou que as relações entre Executivo e Legislativo na Primeira República eram complexas, diferente do que supunha a literatura clássica. Em diversas ocasiões o presidente alega ter intervido nos estados por solicitação dos governadores, a fim de contribuir com forças federais no expurgo das oposições da arena eleitoral. No mínimo, torna-se plausível pensar na hipótese de as intervenções federais terem sido mal interpretadas pelos clássicos, já que há indícios de que poderiam funcionar como mais um elemento do pacto oligárquico. O mesmo pode ser dito sobre os decretos de estado de sítio, que, apesar de não constar que os governadores dos estados poderiam solicitar esse tipo de medida, foram utilizados,

durante o governo Hermes, sob as mesmas justificativas de várias intervenções federais em toda a década. Ademais, o que fica evidente são demonstrações de insatisfação do presidente da República com ações tomadas pelo Legislativo, tanto ao impor limites ou emendar o orçamento, quanto ao não seguir uma agenda de votações que agrade ao Executivo Nacional, indicando a necessidade de revisão dos postulados clássicos quanto à postura do Congresso Nacional frente ao presidente da República.

Considerações finais

As alegações dos presidentes da República de decretarem intervenções federais devido à solicitação dos governadores dos estados, as implementações de estado de sítio, os recorrentes conflitos em torno do orçamento e a insatisfação com a agenda do Congresso Nacional atestam que a literatura clássica parece ter supervalorizado o alcance da política dos governadores. Afinal, se o pacto oligárquico realmente funcionou a pleno vapor durante todo o período da Primeira República, o presidente deveria ter total anuência do Congresso Nacional para aprovar aquilo que bem entendesse. No entanto, as mensagens presidenciais dão indícios de que esse não era o caso.

Além disso, a análise das mensagens presidenciais ergue a oportunidade inédita de investigar se as alegadas requisições dos governadores por intervenção federal de fato aconteciam e, mais ainda, se poderiam representar um recurso ao alcance dos líderes estaduais para contar com o apoio do Executivo no expurgo das oposições dos estados. Futuras pesquisas deveriam estender a análise para todo o período pós implementação do pacto oligárquico, isto é, 1900-1930. Ao estender o horizonte de análise das mensagens presidenciais, documentos promissores no fornecimento de dados contraintuitivos sobre o período, seria possível repensar os termos em que se davam as relações Executivo-Legislativo antes da democracia.

Artigo recebido em 11 de novembro de 2020.

Aprovado para publicação em 01 de abril de 2021.

Referências

ABREU, Martha; GOMES, Ângela de Castro. “A nova ‘Velha’ República: um pouco de história e historiografia”. *Tempo*, vol. 13, no 26, Niterói, 2009, p. 11-24.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. Democracia representativa: do voto e do modo de votar. In: PINTO, Paulo Brossard de Souza (Org). *Idéias políticas de Assis Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1990.

BELLO, José Maria. *História da República*. São Paulo: Nacional, 1954.

BRASIL. “Constituição (1891)”. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

BRASIL. Presidente (1909-1910. Nilo Procópio Peçanha). “Sessão solenne de encerramento da sessão extraordinária convocada pelo decreto n. 7.900. de 10 de março, e de abertura da 2ª sessão ordinária da 7ª Legislatura do Congresso Nacional da Republica dos Estados Unidos do Brazil”. Rio de Janeiro, 3 maio. 1910. Disponível em:

https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=3/5/1910#/
. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Presidente (1910-1914. Hermes Rodrigues da Fonseca). “Sessão solenne de abertura da 1ª sessão ordinária da 8ª Legislatura do Congresso Nacional da Republica dos Estados Unidos do Brazil”. Rio de Janeiro, 3 maio. 1912. Disponível em:

https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=3/5/1912#/
. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Presidente (1910-1914. Hermes Rodrigues da Fonseca). “Sessão solenne de encerramento da sessão extraordinária convocada por decreto n. 10.035, de 6 de fevereiro de 1913, e de abertura da 2ª sessão ordinária da 8ª Legislatura do Congresso Nacional da Republica dos Estados Unidos do Brazil”. Rio de Janeiro, 3 maio. 1913. Disponível em:

https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=3/5/1913#/
. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Presidente (1910-1914. Hermes Rodrigues da Fonseca). “Sessão solenne de abertura da 3ª sessão ordinária da 8ª Legislatura do Congresso Nacional”. Rio de Janeiro, 3 maio. 1914. Disponível em:

https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=3/5/1914#/
. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Presidente (1914-1918. Wenceslau Braz Pereira Gomes). “Sessão solenne de abertura da 3ª sessão da 9ª legislatura do Congresso Nacional da Republica dos Estados Unidos do Brazil”. Rio de Janeiro, 3 maio. 1917. Disponível em:

https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=3/5/1917#/
. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Presidente (1918-1919. Delfim Moreira da Costa Ribeiro). “Sessão solenne de abertura da 2ª sessão da 10ª legislatura do Congresso Nacional da Republica dos Estados Unidos do Brasil”. Rio de Janeiro, 3 maio. 1919. Disponível em: https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=3/5/1919#/. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Presidente (1919-1922. Epitácio Lindolfo da Silva Pessoa). “Sessão solenne de abertura da 3ª sessão da 10ª legislatura do Congresso Nacional da Republica dos Estados Unidos do Brasil”. Rio de Janeiro, 3 maio. 1920. Disponível em: https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=3/5/1920#/. Acesso em: 22 ago. 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique. Dos governos militares a Prudente – Campos Sales. In: FAUSTO, Boris. (Org.). *O Brasil republicano: história geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1975.

CARONE, Edgard. *A República Velha. Instituições e Classes Sociais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DAHL, Robert Alan. Democratização e oposição pública. In: DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*. 1ª ed, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 1975.

FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. “Estado e oligarquias na Primeira República: um balanço das principais tendências historiográficas.” *Tempo*, vol. 23, no 3, Niterói, 2017, p. 421-442.

FREIRE, Américo Oscar Guichard. *Uma capital para a república: poder federal e forças locais no campo político carioca (1889-1906)*. 1998. Tese (Doutorado em História Social). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

KINZO, Maria D'Alva Gil. *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1980.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.

LEHOUCQ, Fabrice. “Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization”. *International Political Science Review*, vol. 23, no. 1, 2002, p. 29-46.

LEHOUCQ, Fabrice. “Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences”. *Annual Review of Political Science*, vol. 6, 2003, pp. 233-256.

LESSA, Renato. *A Invenção Republicana*. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.

MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Calmann-Lévy, 1995.

MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania e Classe Social. In: MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NICOLAU, Jairo Marconi. A Primeira República (1889-1930). In: NICOLAU, Jairo Marconi. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NICOLAU, Jairo Marconi. A Primeira República (1889-1930). In: NICOLAU, Jairo Marconi. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

PINTO, Surama Conde Sá. “O espelho tem duas faces: o Senado e o jogo político carioca (1909-1922)”. *Revista Semestral de História*, UFES, no 9, 2001.

PINTO, Surama Conde Sá. “Só para iniciados: o jogo político na antiga capital federal”. *XXVII Simpósio Nacional de História*, Natal, 2013.

PINTO, Surama Conde Sá. “Sobre a lógica do funcionamento dos partidos políticos nos sistemas oligárquicos: o caso do Rio de Janeiro na Primeira República”. *Lusíada*, vol. 2, no 9-10, Lisboa, 2014, p. 231-251.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. “‘Beheading’, Rule Manipulation and Fraud: The Approval of Election Results in Brazil, 1894-1930”. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, vol. 44, 2012, p. 495-521.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. Nem só à base do cacete, nem apenas com presentes: sobre como se garantiam votos na Primeira República. In: VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro; ALENCAR, José Almino. *A República Revisitada: Construção e Consolidação do Projeto Republicano Brasileiro*. Porto Alegre: Editora Universitária da PUC-RS, 2016.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. “Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: A Tônica da Eleições na Primeira República”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol. 57, no 2, Rio de Janeiro, 2014, p. 443-479.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. “Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da Justiça Eleitoral”. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, no 45, Curitiba, 2013, p. 91-105.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. “The Meaning of Electoral Fraud in Oligarchic Regimes: Lessons from the Brazilian Case (1899-1930)”. *Journal of Latin American Studies*, vol. 49, Cambridge, 2017, p. 243-268.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. “O Sistema Oligárquico Representativo da Primeira República”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 56, no 1, Rio de Janeiro, 2013, pp. 9-37.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Mais uma teoria de democracia. In: SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

TELAROLLI, Rodolpho. *Eleições e Fraudes Eleitorais na República Velha*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

VISCARDI, Claudia. *O teatro das oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

ZULINI, Jaqueline Porto. “Cidadania e voto antes da democracia: repensando o papel do eleitor na Primeira República (1889-1930) através das charges”. *Revista Rumos da História*, vol. 1, no 10, Vitória, 2020.

ZULINI, Jaqueline Porto. *Modos do bom governo na Primeira República brasileira: o papel do parlamento no regime de 1889-1930*. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.