



Federalismo à brasileira: a tradução do sistema americano das courts and parties e o arranjo político de Campos Sales

Federalism the Brazilian way: the translation of the American system of courts and parties and the political arrangement of Campos Sales

Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima Teixeira*

REFERÊNCIA

TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima. Federalismo à brasileira: a tradução do sistema americano das courts and parties e o arranjo político de Campos Sales. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 57, p. 299-328, abr. 2025. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.143493>.

RESUMO

A ruptura com o modelo jurídico-político europeu é bastante conhecida quando se trata da transição monárquico-republicana brasileira. Seja em razão da acomodação dos novos discursos liberais, seja pela admiração da sua pujança econômica, os Estados Unidos são frequentemente apontados como o grande modelo da Primeira República brasileira. Ocorre que nenhuma dessas duas afirmações parece levar em consideração as transformações pelas quais os Estados Unidos, naqueles mesmos anos, também passavam. Enquanto aqui se construía uma República a partir do que parecia ser a dissolução do centro de poder, a nação ianque também se esforçava em reorganizar o seu modelo político para dar conta da complexificação social, e principalmente do processo de industrialização pela qual passava, porém o fazia pela via contrária, pautada na necessidade de construir um centro de poder identificado com a União, e consequentemente com um aparato burocrático específico. O cientista político Stephen Skowronek desenvolveu a tese de que a expansão administrativa americana, vivida entre 1877-1920, tratou muito mais de um rearranjo do modelo político baseado no sistema de “courts and parties” (cortes e partidos), do que efetivamente uma simples resposta às necessidades da expansão capitalista. O objetivo deste texto é verificar como, para além da importação do modelo federativo americano, foi possível traduzir o modelo das “courts and parties” para a realidade brasileira. A hipótese é de que esse modelo americano influenciou duas importantes alterações que se deram no advento da República brasileira, ambas articuladas por Campos Sales: o fortalecimento dos partidos políticos através da política dos governadores de um lado, e a expansão do Judiciário de outro. Busca-se, assim, verificar em que medida o sistema das “courts and parties” americano foi traduzido à realidade brasileira pelos esforços de Campos Sales, e como ele, aqui, se materializou.

PALAVRAS-CHAVE

Federalismo. Courts and parties. Política dos governadores. Justiça Federal. Liberalismo.

* Doutoranda em Direito na Universidade Federal do Paraná - UFPR (2021), sob a orientação do Prof. Doutor Ricardo Marcelo Fonseca, em co-tutela com a Universidade de Huelva, Espanha (2023), sob a orientação do Professor Doutor Carlos Petit. Participou do programa de Guest Researchers do Max Planck Institute entre setembro e novembro de 2024. Graduada em Direito pela FURB - Fundação Universidade Regional de Blumenau (2009), especialista em Direito Constitucional pela ABDConst (2021), e Mestre em Direito no programa público da UNINTER, na linha de pesquisa de Teoria e História da Jurisdição (2019). Lecionou as disciplinas de História das Instituições Jurídicas, Direito Administrativo, Hermenêutica Jurídica, na Fundação Universidade Regional de Blumenau - FURB, desde o ano de 2016. Servidora Pública concursada (TJA) no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.





ABSTRACT

The rupture with the European juridical-political model is well known when it comes to Brazil's monarchical-republican transition. Whether due to the accommodation of the new liberal discourses, or the admiration of its economic strength, the United States is often pointed to as the great model of the First Brazilian Republic. However, neither of these statements seems to take into account the transformations that the United States was also undergoing in those same years. While here a Republic was being built on the basis of what seemed to be the dissolution of the center of power, the Yankee nation was also striving to rearrange its political model to deal with the social complexification, and especially the industrialization process it was going through, but it was doing so in the opposite way, based on the need to build a center of power identified with the Union, and consequently with a specific bureaucratic apparatus. The political scientist Stephen Skowronek has developed the thesis that the American administrative expansion between 1877-1920 was much more about a rearrangement of the political model based on the "courts and parties" system than a simple response to the needs of capitalist expansion. The aim of this text is to see how, in addition to importing the American federative model, it was possible to translate the "courts and parties" model into the Brazilian reality. The hypothesis is that this American model influenced two important changes that took place at the advent of the Brazilian Republic, both articulated by Campos Sales: the strengthening of political parties through governors' politics on the one hand, and the expansion of the judiciary on the other. The aim is to see to what extent the American "courts and parties" system was translated into Brazilian reality by Campos Sales' efforts, and how it materialized here.

KEYWORDS

Federalism. Courts and parties. Governors' politics. Federal Justice. Liberalism.

SUMÁRIO

1. Estados Unidos do Brasil: a influência americana na transição monárquico-republicana brasileira (Introdução). 2. Liberalismo e pujança econômica: versões tradicionais da importação do modelo americano. 3. O sistema das "courts and parties" e a proposta de Stephen Skowronek. 4. Courts and parties à brasileira: o arranjo político de Campos Sales. 5. A ruína dos sistemas (Conclusão). Referências. Dados da publicação.

1 ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL: A INFLUÊNCIA AMERICANA NA TRANSIÇÃO MONÁRQUICO-REPUBLICANA BRASILEIRA (INTRODUÇÃO)

Às treze horas e trinta minutos do dia 15 de novembro de 1890 iniciava-se, no edifício do Congresso Nacional brasileiro, a sessão solene de instalação da Assembleia Constituinte, sob a presidência do congressista Felício dos Santos. Depois de convidar os membros do Congresso a contrair o formal compromisso de bem cumprir os seus deveres¹, declarou abertos os trabalhos e procedeu à chamada. Na sequência, passou à leitura da mensagem dirigida ao Congresso Nacional pelo Generalíssimo Manoel Deodoro da Fonseca, chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil. Nessa mensagem de abertura, o General, após indicar a providência divina como responsável por garantir que ele tivesse a honra

¹ "Prometo guardar a Constituição Federal que for adotada, desempenhar fiel e legalmente o cargo que me foi confiado pela Nação e sustentar a união, a integridade e a independência da República." (*Anais da Assembleia Constituinte de 1890*. Congresso Nacional, p. 205).





histórica em figurar na mais suprema magistratura da pátria, dá início ao enredo que já vinha sendo construído pelo menos desde meados do Segundo Império: a desconstrução e demonização da Monarquia, da centralização do poder, do absoluto desgoverno que era o modelo até então vigente, causa de todos os males, sobretudo da corrupção. E para vencer as irresponsabilidades do ex-Imperador, apenas os mais nobres soldados puderam fazê-lo: os próprios cidadãos. Alcançada a vitória, varreu-se a Monarquia para sempre do seio da América, que agora deveria fazer “vistas solícitas e patrióticas para a conquista realizada”². A vitória era, sem dúvida, a instituição da República e do federalismo, agora sinônimos de liberdade, segurança e garantia dos direitos individuais dos cidadãos.

Mas para consagrar e expandir essa vitória era preciso que os órgãos públicos funcionassem dentro da lei. E a autonomia do governo local, tão pleiteada pela universalidade dos brasileiros no passado regime, não poderia significar a desagregação da pátria: era necessário buscar o perfeito equilíbrio entre o novo poder agora conferido aos Estados-membros, tanto político como econômico, sem que isso implicasse no desfazimento do próprio Estado brasileiro como um todo³. Nas linhas seguintes, reitera os pontos das principais mudanças que estavam sendo sentidas no quadro político brasileiro, desde o novo arranjo de poder que elevou as províncias à condição de Estados-membros, com a consequente perda de objetivo da centralização ao redor da União, mas principalmente a reestruturação que se fazia necessária no Poder Judiciário, em especial através da Justiça Federal⁴.

A mensagem do Generalíssimo sintetiza um discurso paulatinamente construído nos anos anteriores, e que deu o tom dos debates da Assembleia. Monarquia e centralização política haviam se tornado sinônimos de corrupção e desgoverno, de descaso com os interesses da nação em detrimento do poder individual, egoísta e, nas palavras do General, “irresponsável” do ex-Imperador. Para salvar a pátria das mazelas decorrentes deste demoníaco antigo regime e restaurar, principalmente, os direitos e liberdades individuais, era necessário irromper uma ordem heroica, surgindo como um sopro de esperança, sintetizada na República como forma de governo e no federalismo como tipo de estado. Esses dois institutos tornaram-se os pilares que sustentaram, ao menos no plano teórico, toda a retórica da novidade. Era imprescindível, porém, acrescentar ao texto o enaltecimento ao cidadão, tanto como o ator principal destas mudanças, a fonte de toda a força reformista, mas também como o seu fim principal, o destinatário do

² *Anais da Assembleia Constituinte de 1890*. Congresso Nacional, p. 210.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibid.* p. 212-214.





processo. Assim conformavam-se, no plano discursivo, todos os elementos necessários à construção do discurso que deu os contornos das discussões travadas na Constituinte.

Interessa a este texto a ênfase dada ao grande modelo da nossa novidade: os Estados Unidos. A ruptura com o modelo europeu é bastante conhecida quando se trata da transição monárquico-republicana brasileira. Afirmções categóricas no sentido de que “o modelo da Constituição republicana de 1891 é a Constituição dos Estados Unidos da América”⁵ são encontradas nas mais variadas fontes literárias⁶. Até mesmo a designação dada ao país pelo artigo 2.º do Decreto n.º 1 do Governo Provisório, em 15 de novembro de 1889, ao constituir os Estados Unidos do Brasil, é vista como uma designação servil, simples imitação do constitucionalismo norte-americano, e atribuída ao trabalho incansável de Rui Barbosa⁷, defensor do federalismo e republicanismo americano.

A discussão sobre o modelo federativo se tornou um dos temas centrais da Constituinte, com seus debates mais fervorosos. É que essa nova forma de instituição dos arranjos políticos, que tinha como modelo o norte-americano, teria que ser temperada e ajustada às peculiaridades do jogo político local. E a depender da forma com que se traduziria esse modelo federativo, implicaria numa maior ou menor distribuição, por exemplo, dos impostos entre a União e os Estados. Na verdade, a opção federal já havia sido aventada muitos anos antes, quando da Independência do país, porém, naquela época, muitas eram as referências negativas provenientes da também conflituosa formação das repúblicas americanas vizinhas, refletindo o medo da desagregação e da anarquia provenientes do republicanismo, o que não se queria repetir no Brasil⁸. Mas a realidade, agora, era outra.

A polêmica central das competências que deveriam permanecer com a União, e daquelas que deveriam ser destinadas aos Estados-membros, dividiu o Congresso em duas grandes

⁵ RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *O Brasil Republicano: o tempo do liberalismo excludente – da Proclamação da República à Revolução de 1930*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017, p. 93.

⁶ Não obstante a existência de vozes dissonantes, como Renato Lessa, ao argumentar que a única semelhança entre as Constituições Americana e a de 1891 está presente no nome “Estados Unidos”. Aquela reconhecia a diversidade de decisões, pretendia um modelo centrípeto, levando em consideração as pluralidades do jogo político, algo absolutamente não aconteceu na nossa Carta. (LESSA, Pedro. A Invenção republicana. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 9-38, jan-jul 2000).

⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 211.

⁸ CARVALHO, José Murilo. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: historia y argumento. In: Carmagnani, Marcello. *Federalismos latino-americanos: México, Brasil, Argentina*. México: El Colégio de Mexico, 1996.





correntes antagônicas: os unionistas e os federalistas⁹. Os primeiros, inclinados a dar mais poderes à União, em fazer um federalismo mais centrípeto, com a distribuição da maior parte das rendas à União, responsável pela manutenção do pacto e do gerenciamento da comunhão federativa, tinham em Rui Barbosa seu principal porta-voz. Além dele, Ubaldino Amaral¹⁰, José Higino, J. J. Seabra, Justiniano de Serpa¹¹, Amaro Cavalcanti, José Augusto Vinhais e José Bevilaqua, defendiam um federalismo moderado, mitigado, vazado em fórmulas clássicas de equilíbrio e bom senso¹². Os federalistas radicais, por sua vez, bem representados na pessoa de Julio de Castilhos¹³, defendiam um estreitamento das competências da União, num movimento anticentralista, delegando aos Estados-membros uma maior amplitude do poder político. No

⁹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 226-227.

¹⁰ Na voz do Sr. Ubaldino do Amaral: “Sr. Presidente, os estados brasileiros têm tido nesta Casa tantos defensores quantos são os seus representantes. A União, porém, a União Nacional, a Pátria comum, parece que não tem advogado: e como aos desamparados não é lícito escolher os procuradores que merecem, eles têm de se sujeitar ao defensor, que o acaso lhes oferece. [...] Se a União depender dos estados, morta está a União (apoiados). Neste caminho a América do Norte esteve bem próxima da ruína: chegou, diz Tocqueville, a tanta pobreza, que não podia pagar o juro de sua dívida, a tanta fraqueza, que não podia repelir as invasões dos índios, a tanta humilhação, que não podia defender a sua bandeira dos insultos das grandes potencias europeias. E isso, meus senhores, porque a União estava na dependência dos estados (apoiados): porque a União, pedindo a quota aos estados, eles não correspondiam ao apelo. Então foi necessário que se reunissem aqueles patriotas, não em numero de 268, mas em numero de 25, e fizessem uma nova Constituição, reconhecessem isto, a um tempo tão simples, tão importante, tão fecundo: que nas relações entre a União e os estados é necessário que a União não intervenha diretamente contra o Estado como entidade coletiva; está isto no interesse de ambos, para que não se constituam em luta, para que não se achem em conflito, para que não pareçam dois beligerantes um diante do outro [...]”. (*Anais da Constituinte*, p. 757-763).

¹¹ Justiniano de Serpa apelava para o sentimento patriótico dos seus colegas: “Os Estados Unidos da América do Norte e a Confederação Suíça, quando se organizaram, conheciam todos os interesses da vida local. Os estados é que existiam. Faltava criar a União. Cumpria primeiro acautelar a sorte dos estados, porque estes é que tinham compromissos. A União é que era uma entidade nova. Poderia manter-se com os recursos que lhe fossem destinados na Constituição. Aqui sucede o contrário. O que existe é a União. Esta é que tem compromissos e compromissos de honra. Abandoná-la, a pretexto de melhor garantir os estados, não me parece patriótico, nem digno. Acima de tudo, esta grande princípio: a honra da Pátria Brasileira.” (*Ibid.* p. 1102).

¹² BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 226-227.

¹³ O congressista gaúcho Julio de Castilhos manifestava-se pela federalização desde o início dos debates: “Nós estamos aqui reunidos para instituir a República Federativa; e, senhores, posso assegurá-lo, não há matéria mais importante, sob o ponto de vista da Federação, do que a que se contém no título I da Constituição. Aqueles que, como nós, por longos anos, fizeram a propaganda da República, não a querem unitária, mas, sim, federativa, essencialmente federativa. [...] E se a Federação não ficar instituída na Constituição, havemos de ver ressurgir na República a mesma agitação que se avolumou sob o Império. Dizia eu que pedíamos a República Federativa como condição eficaz de garantir a homogeneidade política no meio da variedade dos interesses econômicos e das circunstâncias e costumes das populações; e é isso mesmo que deve ficar assegurado na Constituição que este Congresso vai decretar. Mas a Federação, para ter realização efetiva, concreta, satisfatória, depende da devolução aos estados, não somente dos serviços que lhes competem, porque são correspondentes aos seus interesses peculiares, como também da devolução das rendas que no regime decaído, o qual tanto combatemos, eram absorvidas quase totalmente pelo Governo Central”. (*Anais da Constituinte*, p. 567-568).





mesmo ramo castilhistas encontravam-se, por exemplo, Campos Sales, Epitácio Pessoa, Borges de Medeiros e Lauro Muller¹⁴.

Seja para enaltecer a América do Norte, seja para criticar seus institutos, os congressistas concentravam-se em definir os limites e o alcance da tradução do modelo federalista e republicano dos Estados Unidos. A pretensão do presente texto é identificar mais profundamente essa adaptação.

Costuma-se afirmar que o modelo americano serviu, no plano teórico, para acomodar as pretensões “liberais-oligárquicas” que aqui se instalaram desde o fim do Império, especialmente após a abolição da escravidão. No plano prático tratava-se de alcançar a pujança econômica vivida por aquela nação, por nós tanto almejada. Ocorre que nenhuma dessas duas afirmações, teórica e prática, parece levar em consideração as transformações pelas quais os Estados Unidos, naqueles mesmos anos, também passavam. É que, enquanto aqui se construía uma República a partir do que parecia ser a dissolução do centro de poder (ao menos no plano discursivo), a nação ianque também se esforçava em rearranjar o seu modelo político para dar conta da complexificação social, e principalmente do processo de industrialização pela qual passava, porém o fazia pela via contrária, pautada na necessidade de construir um centro de poder identificado com a União, e conseqüentemente com um aparato burocrático específico. Tudo isso, ainda, levando em consideração um detalhe que muito mais afasta nossas nações do que as aproxima: o Estado americano, ao menos até meados de 1900, é costumeiramente identificado como um “não-Estado”, ou seja, uma forma peculiar em que o exercício do poder estatal se desenvolvia não através do aparato executivo, porque amorfo, mas sim fazendo uso dos partidos políticos e do Poder Judiciário.

O cientista político Stephen Skowronek desenvolveu a tese de que a expansão administrativa americana, vivida entre 1877-1920, tratou muito mais de um rearranjo do modelo político vivido no “*early american state*” (traduzido aqui como Estado americano primitivo), baseado no sistema de “*courts and parties*” (cortes e partidos), do que efetivamente uma simples resposta às necessidades da expansão capitalista.

Partindo desse pressuposto, o objetivo deste texto é verificar se, para além da importação do modelo federativo americano, foi necessário traduzir, à moda brasileira, o arranjo de poder que até então sustentava a nação americana e colhia bons frutos (ao menos até meados dos anos 1900), o modelo das “*courts and parties*”. A hipótese é de que esse modelo americano até então

¹⁴ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 227.





bem-organizado influenciou duas importantes alterações que se deram no advento da República brasileira, ambas, como se verá, articuladas por Campos Sales: o fortalecimento dos partidos políticos através da política dos governadores de um lado, e a expansão do Judiciário de outro. Busca-se, assim, verificar em que medida o sistema das “*courts and parties*” americano foi traduzido à realidade brasileira pelos esforços de Campos Sales, e como ele, aqui, se materializou.

A partir do método de revisão bibliográfica e utilizando a história comparada como ferramenta, o caminho a se percorrer para trabalhar essa hipótese inicia-se com o desenvolvimento de um panorama geral das duas frentes em que tradicionalmente se entende essa importação do modelo americano (a acomodação das teorias liberais no plano teórico e o crescimento econômico no plano prático); depois analisa-se o contexto da passagem do que se chama de “*early american state*” para a fase moderna do Estado americano (1877-1920), com o estudo das “*courts and parties*” a partir da visão de Stephen Skowronek; em seguida busca-se averiguar o que pode ter sido traduzido deste modelo para a realidade brasileira; e, para concluir a pesquisa, analisa-se a ruína dos dois sistemas.

2 LIBERALISMO E PUJANÇA ECONÔMICA: VERSÕES TRADICIONAIS DA IMPORTAÇÃO DO MODELO AMERICANO

Os anos que antecederam a Proclamação da República brasileira são considerados bastante complexos politicamente. Em verdade, as bases liberais do nosso pensamento político são, desde sua origem no processo de independência da metrópole portuguesa, bastante diferentes das suas matrizes europeias. Enquanto no velho continente o liberalismo era identificado com um processo democrático, a nossa elite liberal era conservadora, porque compunha-se em sua maioria de fazendeiros, comerciantes e membros de sua clientela interessados muito mais em manter as estruturas já tradicionais de produção baseadas na escravidão e na exploração do latifúndio, do que em efetivamente alargar o processo democrático¹⁵.

Já a oposição política a este modelo “liberal-conservador-oligárquico” via num liberalismo então considerado radical – mas mais próximo das bases originais – a fundamentação teórica para a crítica ao centralismo monárquico, pleiteando por um regime

¹⁵ COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 6. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999. p. 9.





federativo¹⁶. Assim, o liberalismo serviu tanto ao estabelecimento das bases da independência e da manutenção da elite no poder, tornando-se um discurso conservador, mas também orientou a própria oposição ao longo do século XIX (especialmente no Segundo Reinado). Durante este processo, porém, o liberalismo perdeu seu conteúdo revolucionário original, e para se consolidar como ideologia dominante teve que lidar, constantemente, com a tensão entre suas bases teóricas originais democráticas e inclusivas de um lado, e a escravidão e patronagem da realidade social de outro¹⁷.

A toda essa turbulência ideológica acrescenta-se, ao final do Império, a gradual extinção da escravidão, o que movimentou significativamente a massa social. Os ex-escravos agora libertos constituíam uma camada cada vez mais expressiva da população, cuja função era ainda desconhecida nos jogos do poder. Assim o movimento liberal tendia a restringir a participação da maioria no processo eleitoral, movimento flagrantemente contra os princípios democráticos que sustentavam o pensamento liberal clássico.

Se na primeira fase do Império o liberalismo tinha tom conservador, na segunda fase caminhou para a direção oposta, quando muitos políticos abandonavam o Partido Conservador e se filiavam ao Partido Liberal. O quadro político fica mais complexo quando, em 1870, políticos dissidentes dos dois partidos antes conciliados fundam um terceiro, o Partido Republicano, com a publicação, no dia 3 de dezembro, no jornal “A República”, do manifesto fundador do movimento republicano no Brasil, ressuscitando ideias de democracia, federalismo, soberania e liberdade¹⁸. À exceção das diferenças óbvias entre monarquistas e republicanos, ambos os movimentos convergiam para desestruturar as oligarquias tradicionais, limitar a influência do governo através do Poder Moderador e incrementar a autonomia das províncias¹⁹.

É assim que o republicanismo, nesse contexto dos últimos anos monárquicos, representou uma via conservadora ao movimento de abolição da escravatura, abrigando muitos dos ex-proprietários e grandes latifundiários brasileiros. Por isso, inclusive, que nenhum dos republicanos de fato advogou pela ampliação do eleitorado nacional ou adotou algum discurso progressista. O próprio Rui Barbosa, que nunca quis ampliar o sufrágio, defendia apenas que o

¹⁶ *Ibid.* p. 10.

¹⁷ *Ibid.* p. 134.

¹⁸ MATTOS, Hebe. A Vida Política. In: SCHWARCZ, Lília Moritz. *História do Brasil Nação: A Abertura para o Mundo (1889-1930)*, v. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. p. 85.

¹⁹ COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 6. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999. p. 163-164.





sistema representativo fosse efetivado para além do texto de lei, o que não significava o aumento do número de eleitores²⁰.

Foi justamente o liberalismo conservador, que minguava na Europa democrática e sofria altíssima rejeição dos Estados Unidos, a inspiração ideológica oficial da República brasileira, que rejeitava as reivindicações operárias, leis trabalhistas, desconfiando de todos os mecanismos efetivamente inclusivos da massa social²¹.

Não obstante as adaptações teóricas do modelo liberal tenham se curvado aos interesses da elite dominante, visivelmente contrários à proposta democrática original, a migração política para o Partido Republicano é uma das peças-chave do quebra-cabeça político brasileiro quando se trata da transição monárquico-republicana no país, e da propagação dos ideais federativos como o processo de salvação nacional. Logo no Manifesto do Partido Republicano, de 1870, são esclarecidos os ideais federalistas do movimento, as reformas pelas quais deve passar o país, de modo a inclui-lo politicamente no circuito americano e afastá-lo das instituições que, até então, tinham na Europa sua principal inspiração. O discurso estabelecido identificava o “antigo” modelo monárquico-centralizado, defendido ainda pela elite imperial, com as matrizes europeias, relegando ao modelo federativo-descentralizado inspirado pelos norte-americanos a característica heroica e salvadora da política nacional. Na verdade, tratava-se de uma disputa interna do poder político, uma guerra discursiva que necessitava de um modelo novo (ao menos aos olhos dos cidadãos) para ganhar adeptos e influenciar o jogo político. Por isto que, teoricamente, a federação norte-americana cumpria bem o papel da novidade, requeitando o debate político nacional.

E para justificar mais ainda esse modelo, além da discussão travada no campo ideológico costuma-se apontar um outro motivo para a adoção do modelo federativo e republicano estadunidense, agora com reflexos de ordem material, notadamente no campo econômico.

Identificando as aspirações norte-americanas com o progressismo material, o fato de a grande referência político-institucional dos republicanos brasileiros serem os Estados Unidos dava-se pela admiração com a expansão econômica por eles vivenciada ao longo do século XIX. Em verdade, não era o alargamento democrático que nos chamava a atenção, mas sim a pujança econômica, “o progresso material desbragado que, com o mínimo de concessões

²⁰ LYNCH, Christian Edward Cyril. *Da Monarquia à Oligarquia: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2014. p. 94-95.

²¹ *Ibid.* p. 97-98.





democráticas poderia trazer a liberação dos interesses privados da tutela monárquica e unitária”²², fazendo com que as riquezas se multiplicassem de tal modo que o próprio território americano se expandiu e acabou promovendo conquistas até o Pacífico. O federalismo centrífugo daquela nação pavimentou os caminhos que levaram a esse progresso material desmedido. Além disso, “numa época em que se avaliava o progresso de um país pela sua rede ferroviária, os Estados Unidos já contavam com 272 mil quilômetros de estradas de ferro em 1890”²³.

Havia, portanto, além da inspiração política, um conteúdo material e econômico que justificava a adesão da nascente República brasileira aos institutos americanos. As duas facetas dessa importação tendem a se complementar: ora, se fosse viável copiar as instituições políticas e o arranjo de poder moderno e liberal dos norte-americanos, com o processo federativo como o auge da descentralização política, a expansão econômica desdobraria de forma natural e lógica. E o impulsionamento econômico, ao mesmo tempo, manteria estável a federação, sustentando a jovem República.

Essas tendem a ser as visões tradicionais com que se relacionam os discursos de rompimento com a tradição europeia e de adesão ao modelo norte-americano. Entretanto, essas duas formas podem ser consideradas análises “daqui para lá”, ou seja, constatações realizadas olhando mais o contexto e realidade brasileiros do que levando em consideração, também, as particularidades e transformações vividas nos Estados Unidos naquele mesmo período. E uma possibilidade de investigação “de lá para cá”, observando primeiro as alterações sofridas no modelo americano de Estado entre 1877-1920, pode aprofundar as análises até aqui já realizadas.

3 O SISTEMA DAS “COURTS AND PARTIES” E A PROPOSTA DE STEPHEN SKOWRONEK

Para promover este estudo “de lá para cá”, necessário compreender o processo de transformação vivido pelos Estados Unidos nos mesmos anos em que aqui se implantava a República. Essa compreensão também deve partir de um estudo contextualizado da realidade norte-americana. A proposta do cientista político Stephen Skowronek parece se adequar ao propósito deste texto. No livro “*Building a New American State – The Expansion of National Administrative Capacities 1877-1920*”, o autor afasta algumas verdades pré-estabelecidas,

²² *Ibid.* p. 99.

²³ *Ibidem.*





algumas retóricas costumeiramente replicadas no meio acadêmico sobre a construção do Estado americano, e propõe um estudo crítico do modelo até então adotado.

Já de início esclarece o autor que é justamente a “sensação de Estado”, ou de um “não-Estado”, que tem sido a representação da grande marca da construção política americana. Na verdade, trata-se de um Estado amorfo, mas não deixa de ser uma organização coercitiva de poder que opera e controla todos os aspectos da vida dos cidadãos, muitas vezes denominada de “*administrative state, a bureaucratic state, a capitalist state, a welfare state*”²⁴. Quando se trata de identificar um Estado ou então seu nível de desenvolvimento, geralmente se faz por meio da análise de três pilares: o funcionalismo público civil, o desenvolvimento do exército nacional e os mecanismos de regulação econômica. Esses três institutos, no “*early american state*”, traduzido aqui como “estado americano primitivo”, e identificado como a organização estatal que se desenvolve aproximadamente até o ano de 1877, costumam não ser bem visualizados, ou são reconhecidos como obsoletos, a fomentar a teoria do “não-Estado” americano. Para alguns, inclusive, a organização governamental americana pré-1877 era considerada tão peculiar que seria preferível não a considerar um Estado de forma alguma²⁵.

Mas, na verdade, o Estado americano, dentro de suas peculiaridades e do seu ímpar jogo de poder, existia não como aparato institucional formado em nível nacional, mas traduzia-se em instituições diversas, as quais tiveram de ser ressignificadas ao final do século XIX, reformando a estrutura absolutamente autêntica dos Estados Unidos. Essas transformações são normalmente narradas como respostas ao industrialismo, e a construção de um aparato burocrático central foi visto como a melhor maneira de manter a ordem durante esse período de crescimento econômico, social e internacional²⁶.

Por isso, antes mesmo de considerar, precipitadamente, que o Estado americano primitivo se traduzia em um “não-Estado”, mais apropriado seria tratar as particularidades dessa estrutura anterior como características peculiares de uma forma distinta de Estado. Isso porque não se pode afastar o fato de que a estrutura primitiva americana conseguiu manter suficientemente bem uma série de instituições, procedimentos e força humana cujo propósito específico era manter um controle coeso do território nacional²⁷. Portanto, em vez de reiterar uma retórica simplista e superficial de que o Estado americano nasce, na virada do século XIX para o XX, como uma resposta ao industrialismo, e relegar toda a organização anterior a uma

²⁴ SKOWRONEK, Stephen. *Building a New American State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 3.

²⁵ *Ibid.* p. 5.

²⁶ *Ibid.* p. 4.

²⁷ *Ibid.* p. 5.





versão primitiva e obsoleta que implicava em uma ausência estatal, o mais apropriado seria analisar a estrutura anterior como uma forma peculiar do Estado americano, que naquele contexto histórico específico colheu bons frutos e foi eficaz na distribuição do poder ao longo do território.

Aliás, foi justamente o sucesso dessa estrutura estatal peculiar que fez com que o Estado americano primitivo fosse projetado como uma anomalia entre os Estados modernos ocidentais, pois apresentava uma combinação de extremos: de um lado uma política democrática altamente desenvolvida, e de outro uma ausência de capacidade governativa concentrada²⁸.

Essa estrutura excepcional, entretanto, deve ser creditada não à ausência de Estado, mas sim à forma peculiar com que ele era organizado. Visto dessa forma, a emergência do Estado moderno não implica em um nascimento mítico, ou em uma simples resposta às necessidades econômicas, e sim numa reorganização de um aparato bem-sucedido, especialmente no nível democrático²⁹. A partir de uma narrativa menos linear, Stephen Skowronek explica que uma sociedade capitalista é, necessariamente, uma sociedade envolvida em conflitos de classe, em um complexo de forças cuja tensão define o espaço e força de ingerência estatal sobre a sociedade. Por isto que o processo de industrialização vivido pela sociedade norte-americana ao final do século XIX sem dúvida serviu como um estímulo ao desenvolvimento da burocracia estatal, porém não pode ser visualizado como um simples sistema de “causa-efeito” justamente porque a resposta não foi imediata, ao contrário, o conjunto de forças até então dominante no Estado primitivo americano não respondeu automaticamente a esse estímulo, e as novas instituições e relações entre o Estado e a sociedade continuaram dependentes dessa estrutura³⁰. Por isto que o rearranjo desse aparato na construção do Estado americano moderno implicava também na destruição da ordem anterior, tudo, porém, dentro da mesma moldura constitucional³¹.

Como resposta à necessidade de mudanças que se apresentava, líderes da reforma administrativa americana alegavam que o modelo europeu deveria ser seguido e argumentavam pela urgência de sua adaptação. Mesmo assim, o caminho percorrido pelos Estados Unidos acabou por revelar a adoção de uma lógica própria, diferente do modelo europeu e dos demais vizinhos de continente. Porém, entre os anos de 1877 e 1920 uma estrutura administrativa

²⁸ *Ibid.* p. 8.

²⁹ *Ibid.* p. 9-10.

³⁰ *Ibid.* p. 10-12.

³¹ *Ibid.* p. 13.





nacional acabou por ser rearranjada dentro da mesma moldura que até então dominava o Estado americano primitivo.

Para a facilitação do estudo, o autor identifica dois momentos diferentes desse processo. O primeiro é observado entre os anos de 1877 e 1900, denominado como “*state building as a patchwork*”. Durante esses anos, a estrutura de poder organizada no Estado primitivo americano atingiu seu auge e encontrou o limite de suas capacidades, porém as elites governamentais eram resistentes à alteração do modelo e encontravam dificuldades em se adaptar com a ideia de uma nova estrutura, concentrando seus esforços em manter os arranjos de poder já organizados em funcionamento, contestando a necessidade de expansão da estrutura administrativa estatal. A segunda fase, por sua vez, entre os anos 1900 e 1920, chamada de “*state building as reconstitution*”, viu os esforços até então realizados ruírem e darem lugar ao desenvolvimento de um forte aparato administrativo nacional, ficando a disputa agora restrita à redistribuição do poder interno, das prerrogativas oficiais entre as elites que comandavam esse jogo, as quais viam-se restritas a um modelo constitucionalmente descrito para esse novo arranjo de poder³².

Desde os primórdios a nação ianque não via com bons olhos a institucionalização de um controle político e burocrático a nível federal, centralizado. Mas ainda assim ela se constituiu como Estado, com suas peculiaridades. Se ao mesmo tempo a ordem legal necessária integrava e mantinha o controle interno do território, a elite política, ao mesmo tempo, negava o modelo europeu de organização administrativo-governamental, o que fez com que os Estados Unidos, já no seu nascimento como Estado independente da Inglaterra, tomassem um caminho de desenvolvimento único entre os Estados ocidentais. E enquanto a Europa se movia no sentido de uma simplificação e unificação do modelo político-estatal, os Estados Unidos organizavam um complexo arranjo de poder, desenhado a partir do federalismo previsto na Constituição americana³³.

Ao mesmo tempo em que a Constituição americana estabelecia os limites do federalismo, deixava amplo espaço à acomodação natural das forças entre os estados-membros. Com isso, o Estado federal americano, representando pela União, não deixou de promover alguns serviços básicos aos estados-membros, porém relegou tarefas políticas e organizacionais significativas a essas unidades, criando uma rotina política única entre os Estados modernos. A estrutura burocrática federal consistia basicamente nos “*land offices*”, “*post offices*” e

³² *Ibid.* p. 16.

³³ *Ibid.* p. 21-22.





“*customhouses*”, e sua principal função era fornecer suporte e apoio aos centros burocráticos e às tomadas de decisão em nível regional.

Essa particular disposição do poder político fez com que estudiosos como Tocqueville, Hegel e Marx a identificasse como simples instrumentalidade, um reflexo da sociedade a qual servia³⁴. Apesar dessas análises e da sensação de ausência estatal, o Estado primitivo americano foi absolutamente essencial à ordem e ao desenvolvimento social da América ao longo do século XIX. E na ausência de uma estrutura burocrática claramente identificada com um Estado centralizado, os atores principais dessa rotina política eram as “*courts and parties*”, as cortes e partidos: esses dois sistemas institucionais integrados nacionalmente estabeleceram o modo efetivo de operações do Estado americano, coordenando a ação deste esquema governamental radicalmente desconcentrado de baixo para cima³⁵.

O modelo de “*courts and parties*” é o grande diferencial da nação ianque em termos de conjuntura política. Dentro de um dispositivo constitucional que apenas delineava os contornos da nação, os partidos políticos e o Judiciário, notadamente os Tribunais, passaram a representar ordem e estabilidade ao modelo, servindo ao preenchimento do “vácuo burocrático” até então existente. Noutras palavras, aquela “ausência de Estado” era, na verdade, bem preenchida por meio dessas duas instituições.

O primeiro pilar desse sistema, os partidos políticos, destacava-se por angariar pessoas e construir, de forma natural, um “corpo político” que preenchia a política regional, compondo alianças, negociando cargos entre organizações políticas locais o que, ao longo dos anos, passou a construir as bases políticas e influenciar a elite do poder em Washington. E o mais importante é que esse quadro de “funcionários políticos” não necessitava de pessoal qualificado, apenas daqueles que desenvolvessem, naturalmente, o vínculo com o partido, e possuísem as habilidades mínimas de convencimento das massas³⁶. Com a criação desse corpo coeso desde o nível regional, os partidos políticos passaram a ocupar o espaço burocrático do Estado, literalmente “criando” o aparato administrativo até então pouco expressivo. É que as organizações partidárias funcionavam como elo entre o governo nacional e as localidades, ligando as discretas unidades do governo de forma horizontal ao longo do território, trazendo coesão e padronização à política nacional e aos processos governamentais. Os partidos também organizavam instituições governamentais internamente, facilitando as relações de trabalho por

³⁴ *Ibid.* p. 19.

³⁵ *Ibid.* p. 24.

³⁶ *Ibid.* p. 25.





dentro, rotinizando os procedimentos administrativos através de recrutamento de pessoal, ajustando a rotação de pessoal e controlando externamente os correios, os escritórios de terras e as alfândegas, espalhados por toda parte³⁷.

Se o Estado americano primitivo era uma obra de arte, a Constituição americana e o modelo federativo representavam a tela nua, e os partidos políticos, ao longo do século XIX, pintaram as suas figuras. Assim, o casamento entre o povo americano e a sua Constituição se dava, fisicamente, através dos partidos políticos. Neste quesito, aliás, a adesão dos cidadãos americanos à Constituição era muito mais “física do que intelectual”³⁸.

Contudo, os partidos políticos necessitavam de outra estrutura de apoio, que pudesse ao mesmo tempo legitimá-los sem interferir em suas tarefas constituintes básicas. O segundo pilar do modelo das “*courts and parties*” era o Judiciário. As Cortes americanas serviam perfeitamente a este propósito, pois os tribunais são instituições procedimentais por excelência. Para coloca-los em movimento é necessário um estímulo externo, seu objeto de atuação é definido por pessoas externas, e ao concluir o procedimento para o qual foi chamado, eles dependem de agências externas para executar sua decisão. Ou seja, são naturalmente passivos como instrumentos de governo, e são radicalmente particularistas na tomada de decisões. Desta forma, os tribunais norte-americanos forneceram o contrapeso essencial às máquinas eleitorais, e enquanto os procedimentos partidários davam coerência operacional às instituições desconexas do aparelho governamental, os procedimentos judiciais determinavam o significado e o efeito da própria lei³⁹.

As cortes americanas simbolizavam a costura que faltava ao sucesso do modelo das “*courts and parties*”, a marca fundamental do Estado americano primitivo. O Judiciário, através dos Tribunais, representava não só aquilo que faltava na Constituição para definir os termos da atividade política interna do país, mas ao proferir suas decisões acabou por criar as próprias relações entre o Estado e a sociedade. Ao fim e ao cabo, a Constituição americana e as prerrogativas do governo passaram a ser aquilo que a Suprema Corte americana dizia que seriam⁴⁰. Além de preencher a máquina administrativa, o Judiciário supria, também, o que faltava em termos de regulação econômica. Ou seja, quando necessário um aparato mais complexo para a resolução de determinada demanda, os Tribunais eram invocados e tornavam-se, assim, os substitutos da ausente estrutura administrativa regulatória. Muito embora a inércia

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibid.* p. 26.

³⁹ *Ibid.* p. 26-27.

⁴⁰ *Ibid.* p. 27.





do Judiciário fosse de grande valia, chamava atenção sua força decisória, o caráter positivo das atuações das cortes⁴¹. Ao arvorarem-se da atribuição de criar a realidade sobre a qual decidiam, as cortes americanas completavam as lacunas do trabalho dos partidos políticos, preenchendo aquilo que faltava em termos de centralização executivo-burocrática.

O modelo das “*courts and parties*” definiu, assim, as estruturas de poder que sustentaram o Estado americano primitivo durante todo o século XIX, com absoluto sucesso. Enquanto a natural adesão dos cidadãos aos partidos políticos substituía (e ao mesmo tempo criava) a burocracia administrativa, as decisões judiciais ajustavam e guiavam esse modelo. Esse sistema, aliás, não só sobreviveu à Guerra Civil, como utilizou este período para demonstrar toda sua capacidade de angariar recursos militares e de demonstrar o quanto o poder estatal estava enraizado nessa organização⁴².

O Estado americano primitivo tratava-se, portanto, de uma anomalia entre os Estados ocidentais. Sua estrutura descentralizada era, na verdade, capilarizada através do modelo das “*courts and parties*”, sustentando um Estado que conseguia se fazer parecer um “não-Estado”. O jogo de poder desenvolvido era bem distribuído em nível regional, fazendo com que os acordos políticos reverberassem, também, nacionalmente.

As alterações vividas entre 1877-1900, entretanto, fizeram com que o modelo atingisse seu auge e sua ruína⁴³. A complexificação da sociedade americana, junto com as pressões do industrialismo, criou, na virada do século XIX para o século XX, demandas que necessitavam de uma concentração permanente do poder político a nível nacional. Na verdade, o final do século XIX protagonizou tanto o triunfo da organização do Estado americano primitivo, com seu modelo das “*courts and parties*”, como também encontrou as suas inevitáveis limitações.

Enquanto os partidos políticos continuavam a exercer sua função natural naquele modelo disperso de poder político, qual seja atender às demandas locais e gerenciar regionalmente os serviços públicos estatais, ao mesmo tempo os conflitos econômicos e as demandas sociais passaram a tomar proporções nacionais. Logo, o atendimento a essas demandas também precisava partir de um centro de tomada de decisões nacional. Essa transformação, obviamente gradativa, fez com que as respostas aos anseios regionais oferecidas pelos partidos políticos durante quase um século passassem a ser identificadas com atos de corrupção e clientelismo, ou seja, com a perversão do próprio sistema. O que antes era a boa e

⁴¹ *Ibid.* p. 28.

⁴² *Ibid.* p. 29-30.

⁴³ *Ibid.* p. 35.





difusa distribuição do poder e dos serviços estatais, passou a ser visto como deturpação do sistema e das vontades da nação. Paralelamente, os Tribunais americanos também encontravam seus limites: a característica positiva que antes criava as relações entre Estado-cidadão transforma-se em “agressividade” e “autoridade”. Paradoxalmente, quanto maior e mais agressivas as decisões das Cortes americanas, menor sua força coercitiva⁴⁴.

Ironicamente, o auge do modelo das “*courts and parties*” representava, também, sua exaustão como jogo político. Era preciso rearranjar e ressignificar este sistema.

Analisando o final do século XIX sob este aspecto, o surgimento do aparato administrativo americano e da centralização do poder representa menos uma simples resposta ao industrialismo e mais uma reforma do jogo de poder até então instituído, na verdade o resultado de seu esgotamento. Evidente que a expansão econômica vivida pela América do Norte representava, também, uma das causas dessas mudanças. Entretanto, deve-se afastar o raciocínio simplista de que o modelo econômico capitalista americano foi o único fator que forçou o nascimento do aparato estatal centralizado. Muito ao contrário, ao analisar o industrialismo como apenas um dos fatores é possível compreender as alterações no nível das estruturas de poder com seu protagonismo próprio.

E mais, ao assim fazê-lo, é possível perceber que não se tratou de uma ruptura com o Estado americano primitivo, mas sim uma ressignificação daquele sistema que atravessou, no final do século XIX (1877-1900), a tensão entre o modelo das “*courts and parties*”, levado ao seu limite e defendido pela elite política dominante, e a necessidade de realizar uma reestruturação administrativa num movimento centralizador⁴⁵.

Curiosamente, no mesmo período em que o sistema das “*courts and parties*” enfrenta sua exaustão, a jovem República brasileira vê nos Estados Unidos sua fonte de inspiração quase divina. O modelo federativo norte-americano é a resposta de todas as nossas mazelas. Porém, analisando mais detidamente o jogo político do Estado americano primitivo, o que normalmente é tratado como uma simples importação do modelo federativo ianque pode ser reinterpretado como tradução dos pilares do jogo político das “*courts and parties*” para a realidade brasileira. Não se tratava de uma simples aquisição do modelo federativo, mas sim importar aquilo que fez o jogo federativo americano se sustentar durante quase todo o século XIX. No contexto brasileiro, e sob a articulação política de Campos Sales, isso significava reforçar o

⁴⁴ SKOWRONEK, Stephen. *Building a New American State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 41-42.

⁴⁵ *Ibid.* p. 46.





protagonismo dos partidos políticos, encontrando seu auge na política dos governadores; e fortalecer o Judiciário, principalmente através da estruturação da Justiça Federal.

4 COURTS AND PARTIES À BRASILEIRA: O ARRANJO POLÍTICO DE CAMPOS SALES

Na segunda parte do livro intitulado “A Invenção Republicana”, Renato Lessa aborda os primeiros anos da República brasileira a partir da metáfora da entropia. A ideia de entropia, explica, é entendida como “associação entre estado de anarquia e elevado grau de incerteza”⁴⁶, manifestando-se a partir da ruptura entre polis, demos e governo, antes definidos pela ordem imperial. Essa dissociação gerou um vazio institucional, potencializado pelo abandono dos critérios monárquicos de organização do espaço público, criando cada vez mais incertezas sobre o jogo político nos novos anos republicanos⁴⁷. Para o autor, a experiência dos primeiros anos da República traduziu-se em um desafio inédito na história do país, pois tratou de implantar o federalismo tendo como elemento propulsor o próprio governo central, um federalismo “de cima”, ou “pelo alto”, a demonstrar o paradoxo do desarranjo político⁴⁸.

Na realidade, a conjuntura política de fato, aquela já instituída pelos procedimentos burocráticos e materializada através da sua rotinização, indicava que o país já vivia uma situação de federalismo na prática, bastava, agora, o rearranjo político formal⁴⁹. O compromisso do Governo Provisório, neste ponto, indicaria apenas a ressignificação daquilo que, na maior parte do Império, fluiu de forma natural. É claro que, ainda assim, a opção pelo federalismo trouxe problemas à agenda política, pois era preciso reconstruir esse mecanismo interno e adaptá-lo ao novo regime, subordinando os novos Estados-membros a essa ordem nacional⁵⁰.

Os quatro primeiros governos republicanos tiveram de lidar com as incertezas provenientes da remodelação do jogo político. Aliás, as ameaças à forma federativa acolhida pelo Governo Provisório foram inúmeras durante a primeira década republicana, ficando as práticas políticas bem conhecidas com a expressão “liberalismo oligárquico”: o pressuposto teórico inclusivo do novo pacto republicano esbarrava nas limitações práticas impostas pelos partidos políticos, os quais não representavam, suficientemente, as vontades do povo. Paulo

⁴⁶ LESSA, Renato. *A Invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira*. São Paulo: Vértice, 1988, p. 49.

⁴⁷ *Ibid.* p. 51.

⁴⁸ *Ibid.* p. 52.

⁴⁹ *Ibid.* p. 52-53.

⁵⁰ *Ibid.* p. 54-55.





Bonavides e Paes de Andrade chegam a afirmar, categoricamente, que na Primeira República os partidos políticos não tinham dimensão nacional ou qualquer representatividade democrática⁵¹.

Nesse entrópico quadro político, surge no quarto mandato presidencial da Primeira República a saída para a operacionalização da federação brasileira.

Campos Sales assume a presidência em 15 de novembro de 1898, tendo Francisco de Assis Rosa e Silva como vice. Republicano histórico, participou da fundação do Partido Republicano Paulista, em 1872, foi senador eleito pela Assembleia Constituinte, e durante o governo do Generalíssimo Deodoro da Fonseca ocupou o cargo de Ministro da Justiça, participando ativamente da construção da República. Com o apaziguamento dos conflitos armados que dominaram a primeira década republicana, Campos Sales inicia seu mandato dedicando-se à questão econômica, e com amplo apoio do Congresso o governo apresenta e vê aprovados diversos projetos orçamentários e leis financeiras.

Porém, a marca registrada do governo de Campos Sales é a institucionalização da “política dos governadores”. A proposta do Presidente visava a sedimentar o processo federativo através dos poderes estaduais, e a rotinização do pacto federativo, através da política dos governadores, se deu por meio de duas alterações fundamentais: mudança no critério de escolha do Presidente da Câmara, que passou por um congelamento através da mudança do Regimento Interno, ficando o mesmo da legislatura anterior; e redefinição do que significavam os diplomas, agora as atas gerais de apuração da eleição, assinadas pela maioria da Câmara Municipal, que passou a ser encarregada de coordenar a apuração eleitoral. Com essas duas sutis mudanças, Campos Sales conseguiu congelar a direção da Câmara dos Deputados e delegar a condução política das eleições ao nível regional⁵².

Mais do que compreender o processo da política dos governadores em si, interessa ao presente texto analisar o quanto esse mecanismo, denominado pelo próprio presidente Campos Sales de “política dos Estados”, compõe-se, na verdade, de um arranjo político extraconstitucional que opera nos níveis orgânicos da política, e que conta com a adesão natural dos partidos políticos ao seu funcionamento. Se para alguns doutrinadores os partidos não representavam, de fato, a vontade do povo, agora eram alçados ao centro das atenções, uma vez que a manutenção das chapas a nível regional era indispensável à estabilização do jogo no

⁵¹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 255-256.

⁵² LESSA, Renato. *A Invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira*. São Paulo: Vértice, 1988, p. 107-108.





aspecto federal. Ao distribuírem cargos e promoverem os serviços públicos regionalmente, os partidos assumiam papel fundamental nessa reorganização política.

Mas ainda que o partido político como instituição passe a ser o protagonista, atua sempre em nome dos cidadãos e como representante do Estado-membro. Sua participação é uma “não-política”. Mesmo assim, o congelamento das disputas fez com que os Partidos Republicanos de Estados como Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul permanecessem no poder por décadas ininterruptas.

A engenharia política idealizada por Campos Sales também foi eficaz em ressignificar o papel do governo federal: ao esvaziá-lo, deslocando o principal eixo de poder aos Estados-membros, o Estado federal passou a tomar características de “instrumento de administração”⁵³. Ao retirar a esfera federal do conflito político, as questões partidárias foram remetidas diretamente à esfera estadual, formando um presidencialismo de coalizão que funcionou de forma competente a maior parte do tempo, demonstrando a potência máxima da federação⁵⁴.

No plano discursivo, a política dos governadores operava principalmente no sentido de “despolitizar” os partidos. O próprio Campos Sales dizia, depois de eleito, não ter vínculos com o partido que o elegeu, pois seu verdadeiro compromisso era com o interesse da nação. Paradoxalmente, sem o apoio dos partidos políticos congelados nas esferas estaduais, o arranjo modelado pelo presidente não prosperaria.

De todo o modo, esse discurso fazia surgir a figura do “Estado administrador”, uma vez que a principal finalidade do governo deveria ser “obra de pura administração”, construindo uma figura altamente burocrática e desprovida de paixões. A meta do governo, para Campos Sales, é apenas administrar. Ao confinar a política no âmbito regional, o presidente faz surgir um centro estatal puramente administrativo e burocrático, cuja existência se justifica apenas para gerenciar, graciosamente, o interesse público geral⁵⁵.

Assim como no modelo de “courts and parties”, na política dos governadores o partido político era fundamental tanto para atrair a política ao nível regional, mantendo-a ali confinada, como também para fomentar o discurso da não-política, do Estado federal como mero administrador de interesses públicos. Além disso, na prática, pouco importava o programa partidário, mas sim a distribuição do jogo de poder local, a partilha dos cargos públicos e da

⁵³ *Ibid.* p. 121.

⁵⁴ LYNCH, Christian Edward Cyril. *Da Monarquia à Oligarquia: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2014, p. 91.

⁵⁵ LESSA, Renato. *A Invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira*. São Paulo: Vértice, 1988, p. 128-134.





prestação do serviço, seu procedimento extralegal. Como visto, assim também funcionavam os partidos no Estado americano primitivo⁵⁶. O esquema da política dos governadores permitiu que a esfera federal se consolidasse como um local “apolítico”, puramente burocrático, mas foi igualmente capaz de legitimar politicamente os Estados, de forma que os partidos políticos congelados no domínio das esferas regionais ficassem responsável pela distribuição do poder local, com autonomia.

Mas para o completo sucesso do modelo das “courts and parties”, o pilar dos partidos políticos não poderia agir sozinho. Ao seu funcionamento perfeito, imprescindível que o Judiciário estivesse fortalecido o suficiente para intervir, quando necessário. Sua inércia e, ao mesmo tempo, a força de suas decisões, seria fundamental à sustentação do modelo.

Durante grande parte do período imperial o Poder Moderador foi eficaz em manter a coerência entre os poderes de Estado. Na ordem imperial o Poder Judiciário, inspirado pelo direito constitucional francês, na prática estava sujeito ao executivo, na pessoa de seu ministro da Justiça. Previsto no art. 163 da Constituição Imperial Brasileira de 1824, o Supremo Tribunal de Justiça era somente uma corte de cassação, que apenas tinha competência para rever julgados em recursos de revista, não podia declarar a inconstitucionalidade das leis ou decretos, competência atribuída apenas ao próprio parlamento. Além disso, os acórdãos não tinham qualquer força uniformizadora da jurisprudência nacional, o que só veio a ocorrer em 1875. Noutras palavras, no modelo anterior o Judiciário não era dotado de protagonismo, ficando este a cargo muito mais do Poder Moderador⁵⁷.

Na ordem política imperial a última instância para a resolução dos conflitos era simbolicamente identificada à figura do Imperador, como se fosse sua faculdade pessoal. Com o rearranjo político trazido pela República, não havia mais um representante pessoal da nação, sendo necessário, portanto, criar essa última instância, dotá-la de poderes para resolução de conflitos e institucionalizar seu funcionamento⁵⁸. A criação/reorganização do Judiciário, contudo, necessitava de harmonia com a nova federação, e questões como a dualidade de jurisdição e o âmbito de poder das cortes também se achavam no centro dos debates.

⁵⁶ SKOWRONEK, Stephen. *Building a New American State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 25-26.

⁵⁷ LYNCH, Christian Edward Cyril. Entre a jurisdição constitucional e o estado de sítio: o fantasma do poder moderador no debate político da Primeira República. In: *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais [Recurso Eletrônico]*, Belo Horizonte, v. 6, n. 23, jul./set. 2012. <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/4952/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 de outubro de 2024. p. 9.

⁵⁸ KOERNER, Andrei. *Judiciário e Cidadania na Constituição da República Brasileira (1841-1920)*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 147-148.





Entre a instalação do Governo Provisório e o início dos debates na Assembleia Constituinte, o Generalíssimo Manoel Deodoro da Fonseca assina, em 11 de outubro de 1890, dois decretos que iniciam a reforma do Judiciário e cuja análise é fundamental: o decreto n.º 847, que promulga o Código Penal, revogando o antigo Código Criminal do Império; e o decreto n.º 848, que organiza a Justiça Federal. A importância destes decretos, antes do texto em si, está no contexto de sua criação. Coincidentemente ou não, Campos Sales ocupou papel fundamental na elaboração dos dois textos.

Apesar de não fazer parte da “Comissão dos Cinco”, que elaborou o anteprojeto da Constituição que foi apresentada à Assembleia Constituinte, Campos Sales participou ativamente da revisão deste anteprojeto e, juntamente com Rui Barbosa, essas revisões deram origem a um projeto bastante diferente daquele inicialmente redigido pela “Comissão dos Cinco”, tendo o próprio Campos Sales afirmado que suas intervenções nas reuniões tiveram por objetivo salvar os princípios fundamentais da federação de um terrível naufrágio. Neste aspecto, aliás, há quem diga que a participação de Campos Sales foi muito mais significativa do que a de Rui Barbosa, que teria sido apenas o relator e representante do grupo⁵⁹.

Dez anos antes da “política dos governadores”, Campos Sales já articulava os pactos fundamentais da estrutura do modelo que sustentaria a federação. Ao ser o único membro do Governo Provisório a advogar ferrenhamente a favor da dualidade de jurisdição, o político buscava garantir aos Estados o controle sobre a organização da magistratura. Mesmo sendo o único membro do Governo Provisório a defender que os Estados-membros deveriam, também, ser livres para legislar da forma que melhor lhes conviesse, foi derrotado neste quesito, ficando definido que o Código Penal e a Justiça Federal fossem dotados de uma organização única e válida para todo o país. Mesmo assim, Campos Sales articulou politicamente para que o novo Código Penal da República e a lei organizadora da Justiça Federal fossem adotados antes da promulgação da nova Constituição pela Assembleia Constituinte⁶⁰.

Foi assim que os decretos n.º 847 e 848 nasceram entre a finalização do texto do anteprojeto da Constituição e o seu debate na Assembleia Constituinte.

Para o Código Penal, Campos Sales convidou João Baptista Pereira para a redação do projeto do decreto, com a única ressalva de que o trabalho deveria ser realizado com urgência, para garantir a sua promulgação antes da reunião da Assembleia Constituinte. Dois pontos do decreto sinalizavam os fundamentos daquilo que, dez anos depois, culminou com a política dos

⁵⁹ *Ibid.* p. 147.

⁶⁰ *Ibid.* p. 156.





governadores. Primeiro, o decreto estabelecia que os crimes não compreendidos nele e cometidos contra a polícia e a economia administrativa dos Estados seriam punidos em conformidade com as leis peculiares de cada ente federativo. Com o mesmo intuito de reduzir o poder federal, a norma também transferiu os crimes contra o livre exercício dos direitos políticos do capítulo dos crimes políticos ao capítulo dos crimes contra os direitos individuais, uma vez que os primeiros, crimes políticos, pela redação do Anteprojeto da Constituição, seriam da competência do Poder Judiciário federal. Dessa forma, reduzia-se o âmbito de jurisdição do Poder Judiciário federal, ampliando os poderes na esfera estadual, principalmente porque o julgamento dos crimes praticados durante o processo eleitoral, então considerados crimes políticos, seria também realizado na esfera estadual⁶¹. Bem evidenciadas as intenções “estadualistas” de Campos Sales, não foi diferente com a organização da Justiça Federal⁶².

Adotando um tom de preocupação com a ordem constitucional, Campos Sales buscava garantir, com a aprovação dos dois projetos, que o Judiciário também funcionasse como fundamento do arranjo político republicano, dando espaço político aos Estados. E Campos Sales não esconde que é nos Estados Unidos da América do Norte “onde se vai encontrar a fonte pura desta sábia organização judicial”⁶³.

Aqui, mais do que executar cegamente os atos do poder legislativo, essa nova roupagem do Poder Judiciário elaborada por Campos Sales teria o direito de examinar o ato em si, podendo “dar-lhe ou recusar-lhe sanção, se ela lhe parecer conforme ou contrária à lei orgânica”. Estava instalado o controle jurisdicional de constitucionalidade, pavimentado o caminho que ressignificaria o Judiciário, fortalecendo-o como o outro pilar do sistema de “courts and parties” à moda brasileira. A atuação de Campos Sales e sua inspiração americana foi fundamental nesse processo.

Mas mesmo com a publicação do decreto, o trabalho de Campos Sales continuou ao longo dos debates da Assembleia Constituinte, quando a questão sobre a organização judiciária

⁶¹ *Ibid.* 157-159.

⁶² Na exposição de motivos do decreto n.º 848 o Ministro da Justiça justifica a urgência na aprovação do projeto: “A proximidade da instalação do Congresso constituinte, que poderia parecer em outras circunstâncias um plausível motivo de adiamento, afim de que lhe fosse submetido o exame de uma questão de tal magnitude, torna-se, entretanto, nesta situação, que é profundamente anormal, uma poderosa razão de urgência a aconselhar a adoção desta medida. O principal, sinão o único intuito do Congresso na sua primeira reunião, consiste sem dúvida em colocar o poder público dentro da legalidade. Mas esta missão ficaria certamente incompleta si, adoptando a Constituição e elegendo os depositários do poder executivo, não estivesse todavia previamente organizada a Justiça Federal, pois que só assim poderão ficar a um tempo e em definitiva constituídos os três principais órgãos da soberania nacional. Trata-se, portanto, com este acto, de adoptar o processo mais rápido para a execução do programma do Governo Provisorio no seu ponto culminante - a terminação do periodo dictatorial.”

⁶³ Exposição de motivos do decreto n.º 848.





(dualista ou unitarista) foi novamente posta em discussão. Anfilóbio de Carvalho representou as vozes contrárias à proposta de Campos Sales, combatendo ferozmente a tese da dualidade do judiciário, argumentando que nem mesmo na sua fonte primária norte-americana o sistema teria gerado bons frutos, argumentando que a capacidade da Suprema Corte de revisar as leis estaduais e confrontá-las com a lei maior americana indicaria uma centralização de poder nefasta ao novo arranjo político⁶⁴.

Mesmo com os acalorados debates, Campos Sales acabou saindo parcialmente vitorioso, uma vez que a dualidade não resistiu à segunda discussão pela Assembleia, que acabou por estabelecer a unidade do direito substantivo, porém criando a dualidade do direito processual⁶⁵.

Menor foi o debate em torno das funções atribuídas ao novo Supremo Tribunal Federal brasileiro, tendo a Assembleia Constituinte conferido à Corte Suprema brasileira o papel de instância decisória máxima no controle difuso e concreto de constitucionalidade, podendo resolver, incidentalmente e em última instância, sobre a inconstitucionalidade dos atos do poder público, seja em relação aos administrados, seja em relação aos conflitos entre os novos Estados⁶⁶. Com a ampliação da competência do STF para analisar todas as questões decididas pelos juízes e tribunais estaduais que negassem a validade das leis federais, a Corte Suprema brasileira adotava um perfil “quase idêntico ao da Suprema Corte norte-americana”⁶⁷.

Restava à Constituinte, ainda, definir a forma de nomeação dos Ministros que compunham o Supremo:

“Ao contrário dos projetos anteriores que davam ao Legislativo o poder de nomear os ministros, a emenda de Rui Barbosa estabeleceu que os ministros seriam nomeados pelo presidente da República, com a aprovação do Senado, dentre os cidadãos elegíveis para este cargo. [...] Isso significava, na prática, a liberdade de nomeação pelo presidente da República, exatamente como está disposto na Constituição norte-americana (art. II, Seção II-2).⁶⁸”

Na verdade, a liberdade de nomeação dos ministros pelo Presidente, com a aprovação do Senado, materializava a distribuição do poder da forma como idealizada por Campos Sales,

⁶⁴ *Anais da Constituinte*, volume 2, p. 80-81.

⁶⁵ KOERNER, Andrei. *Judiciário e Cidadania na Constituição da República Brasileira (1841-1920)*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 167.

⁶⁶ LYNCH, Christian Edward Cyril. Entre a jurisdição constitucional e o estado de sítio: o fantasma do poder moderador no debate político da Primeira República. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais [Recurso Eletrônico]*, Belo Horizonte, v. 6, n. 23, jul./set. 2012. <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/4952/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 de outubro de 2024.

⁶⁷ KOERNER, Andrei. *Judiciário e Cidadania na Constituição da República Brasileira (1841-1920)*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 150.

⁶⁸ *Ibid.* p. 151.





pois ao mesmo tempo em que deixava a cargo do Presidente o protagonismo da escolha, significava suficiente participação e autonomia estadual nesse processo através da aprovação do Senado, contemplando todos os atores políticos envolvidos no jogo, à moda americana.

Um Judiciário fortalecido era fundamental à tradução do modelo de “courts and parties” brasileiro. Como já visto, sem a intervenção ativa do Judiciário, tornava-se difícil preencher as lacunas provenientes do arranjo envolvendo os partidos políticos. E para a proposta de fortalecimento, o modelo americano era o mais conveniente a ser adotado. Além disso, um Judiciário protagonista cujo poder era distribuído às esferas estaduais significava aumentar o poder regional inclusive no tocante às decisões das disputas decorrentes do processo eleitoral.

5 A RUÍNA DOS SISTEMAS (CONCLUSÃO)

A grande marca da cultura política americana tem sido a tão conhecida “ausência” do Estado. Um Estado que não se mostra através de um forte aparato burocrático-administrativo faz parte do discurso do não-Estado americano, bem construído ao longo da modernidade.

A tese de Stephen Skowronek centra-se na ideia de que, apesar do discurso sobre um Estado amorfo, o que de fato existiu nos Estados Unidos foi uma estrutura estatal peculiar, distinta daquela observada nas demais nações modernas ocidentais. Mesmo assim, essa estrutura respondeu suficientemente bem a todas as demandas da sociedade norte-americana ao longo do século XIX. Tratava-se, na verdade, de um rearranjo dos elementos de Estado, que ao invés de se mostrar como um eficiente aparato executivo, revelava-se através dos partidos políticos, com o apoio das Cortes. Nesse sistema, o federalismo era a única teoria possível que poderia acomodar a estrutura de poder regional, sem descurar de um mínimo poder central, tudo dentro da moldura constitucionalmente prevista.

Como visto, o modelo das “*courts and parties*” ganhou força e, entre 1877-1900, atingiu seu auge, mas também encontrou seus limites. O que antes era visto com bons olhos como descentralização do poder na esfera regional, passou a ser encarado como disputa entre os interesses das regiões ao longo do território, sugerindo atos de corrupção e de politicagem. Já o Judiciário, cada vez mais atuante, decisivo, e ativo politicamente, demonstrava sinais de exaustão por excesso, uma vez que as demandas, cada vez mais nacionais, não eram suficientemente resolvidas mesmo com o autoritarismo das cortes. O resultado desse desgaste do jogo político, acrescido das novas necessidades decorrentes do capitalismo, resultou em um apelo por um centro administrativo e executivo mais robusto. Essa necessidade, contudo,





encontrou suas resistências no final do século XIX, sendo que apenas na virada para o século XX foi possível ressignificar e reestruturar os acordos políticos.

Isso se fez sentir na política americana nacional. É que essa estruturação regional implicava em reflexos nacionais, e a configuração eleitoral do final do século XIX fez com que democratas e republicanos pudessem mobilizar maiorias em distritos e Estados do Norte e do Sul, dando lugar a um alinhamento setorial que culminou em um forte Norte Republicano, e um sólido Sul Democrático. Isso fez com que a competitividade política que antes era vista como saudável rotatividade no poder caísse drasticamente, e entre os anos de 1875 e 1896 o poder ou ficou estagnado nas mãos dos Republicanos, ou então foi dividido de forma estratégica entre ambos os partidos a cada dois anos⁶⁹.

Passado esse período, a partir de 1900, através de várias reformas nas leis que guiavam o funcionalismo civil, os Estados Unidos acabaram por reestruturar o Executivo e criar um aparato burocrático centralizado que em certa medida coincidia com os interesses nacionais. Os órgãos públicos respondiam, agora, pelas demandas regulatórias na área econômica a nível supra regional. Mesmo assim, restava ainda a disputa pela titularidade do poder, uma vez que a elite política que antes servia o modelo das “*courts and parties*” precisaria ser realocada nessa nova estrutura. A alternância mecânica do poder entre republicanos e democratas também não auxiliava no processo.

O paradoxo dessa reformulação é, justamente, o fato de que o auge do modelo implicou nos seus limites. O seu crescimento significava, inevitavelmente, a sua derrota.

Com base nessa premissa teórica e utilizando as ferramentas da história comparada, a hipótese central deste texto é de que, para além da importação do modelo federativo americano, o contexto político, o arranjo de poder que até então sustentava aquela nação e colhia bons frutos (ao menos até meados dos anos 1900), ou seja, o modelo de “*courts and parties*”, também sofreu uma importação e uma tradução brasileira específica. O debate em torno do modelo federativo implicava, também, a importação das estratégias de poder utilizadas na América do Norte para sustentar um “Estado ausente”.

Compreender a arquitetura política de Campos Sales como uma tradução das “*courts and parties*” pode servir para agregar mais significado a afirmação, simplista e corriqueira, de que o arranjo federativo brasileiro é mera importação americana. Campos Sales articulou um modelo de descentralização do poder político muito antes de assumir a Presidência da

⁶⁹ SKOWRONEK, Stephen. *Building a New American State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 167-168.





República. Como visto, antes mesmo da instalação da Assembleia Constituinte o então Ministro da Justiça do Governo Provisório articulou politicamente para ver publicados dois decretos importantíssimos nesse jogo: o Código Penal e a lei organizadora da Justiça Federal. Ambos continham pequenos mecanismos que garantiam poder ao Judiciário nas esferas estaduais. Depois, a Constituição de 1891 foi eficaz em institucionalizar um Supremo Tribunal Federal nos moldes da Corte Suprema americana, concedendo-lhe o poder de resolver, incidentalmente e em última instância, sobre a inconstitucionalidade dos atos do poder público, seja em relação aos administrados, seja em relação aos conflitos entre os novos Estados. Além disso, a nomeação dos Ministros do STF passaria por um ato conjunto do Presidente, mediante aprovação do Senado, garantindo assim, ao menos formalmente, a participação dos Estados no processo decisório.

Mas mais do que distribuir poder, também seria fundamental uma coerência política, uma articulação que garantisse o jogo na esfera estadual e refletisse positivamente na situação nacional. A obra de Campos Sales ficaria completa dez anos depois, com a institucionalização da “política dos governadores”, que proporcionou o congelamento da situação política na esfera estadual, mantendo os partidos políticos estagnados durante anos no controle dos governos locais, apoiando, em troca, a estrutura federal. Tudo isso, contudo, sob o discurso da “não-política”, do esvaziamento da arena política do governo central, confinando-a nas esferas estaduais, da construção de um Estado administrativo cujo único propósito era servir, burocraticamente, o interesse da nação.

Assim como no auge do modelo americano das “*courts and parties*”, no sistema arquitetado por Campos Sales a ampla descentralização do poder culminou com o situacionismo dos partidos, mantendo a dinâmica do cenário político já previamente acertada, retirando qualquer espontaneidade (e participação democrática) do processo eleitoral. Apesar disso, nos anos que se seguiram, o modelo instituído por ele orientou o jogo político da Primeira República.

Mas se esse sistema visava a combinar o máximo da eficácia administrativa no plano federal, de modo despolitizado, com o máximo de autonomia das elites no plano regional, assim como no modelo das “*courts and parties*” a sua ampliação e êxito implicaria, também, na sua limitação. Os mesmos atributos que antes garantiram estabilidade, tinham a potencial capacidade de levar ao limite e à decadência da política dos governadores⁷⁰. Isso se dava pelo

⁷⁰ LESSA, Renato. *A Invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira*. São Paulo: Vértice, 1988, p. 141-143.





pecado capital contido neste jogo: se a finalidade do governo central, despolitizado, é a produção do interesse nacional, a adesão coletiva deve se dar de forma espontânea e altruísta; porém, o elemento real do jogo de poder encontrava-se no nível regional, nos Estados, e a ordem nacional somente prosperaria se as vontades regionais fossem domesticadas. Logo, os valores subjetivos do modelo adotado não se coadunavam com as práticas objetivas do jogo, que ao longo do tempo foram, também aqui, transformadas em trocas de favores, em controle dos serviços públicos e disputas pela obtenção de um maior número de postos na burocracia federal, tudo para acomodar as facções das oligarquias estaduais. Assim, isolar a esfera federal da contaminação da política estadual seria inviável, justamente pelas proporções do pacto instituído. A adesão continuada dos chefes do poder local dependia diretamente do usufruto de vantagens tangíveis, estas que se davam, normalmente, na esfera das trocas dos funcionários públicos na estrutura do Executivo. A rotinização da política dos governadores esbarrava no moralismo do seu discurso. Tratava-se de uma incongruência inerente ao jogo instituído⁷¹.

Ainda que com um atraso aproximado de duas décadas, do mesmo modo como o sistema das “*courts and parties*” americano o arranjo de Campos Sales foi levado ao limite ao longo das três primeiras décadas no século XX, momento em que encontrou, também, sua exaustão. Ainda que na nação ianque um dos principais motivos do esgotamento do sistema tenha sido de ordem prática (o crescente industrialismo), aqui o limite do modelo foi menos social e mais inerente ao próprio jogo político. Nas vésperas da revolução de 1930 era crescente a insatisfação oriunda de dentro dos próprios partidos políticos que já tanto haviam se beneficiado do situacionismo estadual (o Partido Republicano Paulista era o maior exemplo), mas que agora viam-se muito mais fracionados e com um aumento significativo das demandas que nem sempre conseguiam ser acomodadas no plano estadual.

O resultado da ruína do sistema de “*courts and parties*” à moda de Campos Sales, como quase sempre acontece com as rupturas historiográficas carregadas de significação posterior, contribuiu para atribuir a um novo momento da história de nosso país o mérito da novidade, relegando à época anterior tudo aquilo que agora parecia antiquado, primitivo, superado⁷². O “Estado Novo” e a “Era Vargas”, a partir da Revolução de 1930, vieram definir a si mesmo como uma nova república, deixando um retrógrado e arcaico legado aos anos anteriores, pois o que antes significava estabilidade do jogo político, agora implicava em estagnação. O que no

⁷¹ *Ibid.* p. 143-146.

⁷² SCHWARCZ, Lília Moritz. *História do Brasil Nação: A Abertura para o Mundo (1889-1930)*, v. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. p. 24.





passado era acomodação do jogo de poder e fortalecimento do modelo federativo, agora era coronelismo e corrupção. Enfim, o arranjo que tanto serviu para acomodar os ideais republicanos e cumprir o papel de substituição do amaldiçoado governo imperial, agora significava uma política obsoleta e precisava ser extirpado da história nacional.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. *Anais da Assembleia Constituinte de 1890*. Congresso Nacional.

CARVALHO, José Murilo. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: historia y argumento. In: Carmagnani, Marcello. *Federalismos latino-americanos: México, Brasil, Argentina*. México: El Colegio de Mexico, 1996.

COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 6. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

KOERNER, Andrei. *Judiciário e Cidadania na Constituição da República Brasileira (1841-1920)*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

LESSA, Pedro. A Invenção republicana. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 9-38, jan-jul 2000.

LESSA, Renato. *A Invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira*. São Paulo: Vértice, 1988.

LYNCH, Christian Edward Cyril. *Da Monarquia à Oligarquia: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2014.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Entre a jurisdição constitucional e o estado de sítio: o fantasma do poder moderador no debate político da Primeira República. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais* [Recurso Eletrônico], Belo Horizonte, v. 6, n. 23, jul./set. 2012. <<http://dSPACE/xmlui/bitstream/item/4952/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 de outubro de 2024.

MATTOS, Hebe. A Vida Política. In: SCHWARCZ, Lília Moritz. *História do Brasil Nação: A Abertura para o Mundo (1889-1930)*, v. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *O Brasil Republicano: o tempo do liberalismo excludente – da Proclamação da República à Revolução de 1930*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.





SCHWARCZ, Lília Moritz. *História do Brasil Nação: A Abertura para o Mundo (1889-1930)*, v. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

SKOWRONEK, Stephen. *Building a New American State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

DADOS DA PUBLICAÇÃO

Categoria: artigo submetido ao *double-blind review*.

Recebido em: 23/10/2024.

Aceito em: 30/03/2025.

