

X ENCONTRO DA ABCP

Pensamento político brasileiro.

A “política dos governadores” de Campos Sales.

Maurício Pires Guedes – UCP.

Belo Horizonte, MG.

30 de agosto a 02 de setembro de 2016.

A “política dos governadores” de Campos Sales.

Maurício Pires Guedes - Universidade Católica de Petrópolis.

Resumo:

A Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 trouxe para o panorama brasileiro a tensão de novas concepções e ideias que modificaram o pensamento político pátrio, agitando as forças dominantes até então existentes. Com o fim do primeiro período republicano de domínio dos militares, e eleito o primeiro presidente civil de forma direta, a relação entre poder central e os governos estaduais tomou relevância não só por sua complexa natureza, mas também pelo problema da sucessão presidencial que alvoroçava o cenário político de quatro em quatro anos, período muito curto para firmar o predomínio incontestado do Presidente da República no quadro político nacional. O final do governo de Prudente de Moraes já indicava a complexidade de relações que seu sucessor teria que lidar no exercício do poder, certo de que, republicano histórico e membro do Partido Republicano Paulista, Campos Sales era visto como político capaz de conciliar com firmes posições as questões importantes no cenário brasileiro, embora as crises política, econômica e social que assolavam o país naturalmente dificultassem qualquer medida que o Presidente da República pretendesse implementar. Quanto ao aspecto político, inexistia sustentação das bases nos Estados e nos Municípios, fruto das facções oligárquicas e locais rivais que lutavam pelo exercício do poder. Por um lado o fracionamento das bancadas estaduais, por outro, a luta dos coronéis no domínio do poder local, refletiam a divisão do Congresso Nacional, cuja ausência de apoio e adesão impedia a estável e harmônica administração que Campos Sales necessitava como Presidente da República. Do ponto de vista financeiro, a depressão econômica que assolava o país impunha uma galopante inflação, influenciando diretamente não só na elevação da dívida externa, como também na vertiginosa queda de exportação do café. Diante dessa perspectiva de tensões e incertezas que dominavam a sociedade de então, e com falaciosos fundamentos que distorciam as teorias vigentes nos Estados Unidos da América e na Inglaterra, o presidente Campos Sales pôs em prática a denominada “política dos governadores” com a mútua finalidade de, apoiando as oligarquias estaduais, se manter com o assentimento das forças regionais, da Câmara dos Deputados e do Senado, de modo não só a implementar suas políticas por intermédio dos funcionários por ele nomeados, como também de se manter no poder sem maiores turbulências para a sua administração. Intrinsecamente aliado a este dois elementos, político e econômico, emergia o terceiro de cunho social, decorrente da agitação das classes populares urbanas insatisfeitas com a incipiente atividade industrial. Esse foi, resumidamente, o complexo cenário que Campos Sales se deparou desde o início de sua administração, o que já demonstra o grande plano e obstáculo que a “política dos governadores” tinha que superar. Faltava a Campos Sales, por sua vez, outros meios e modos que pudessem garantir sua estabilidade no exercício do poder diante de todo esse cenário. Portanto, o fundamento principal da “política dos governadores” era a estabilidade da governabilidade do Presidente da República, harmonizando e possibilitando relações de apoio mútuo e favorecimento político entre o governo central e o governo dos Estados e do Município. Para tanto, Campos Sales pretendeu preservar a autonomia e independência das eleições dos governos municipais e estaduais desde que, e essa condição era absolutamente necessária aos fins pretendidos, tais governos apoiassem a política do governo federal. Campos Sales articulou inicialmente 3 (três) grandes colégios eleitorais do país, São Paulo, Minas Gerais e Bahia, totalizando 81 (oitenta e uma) cadeiras na Câmara dos Deputados, com os quais tal política de mútua

colaboração passou a ser implementada. Posteriormente o Rio Grande do Sul sob o “consulado de Pinheiro Machado” foi incluído no grupo de Campos Sales, ampliando a estabilidade de suas relações com o Congresso Nacional. O compromisso era recíproco, via de mão dupla, já que qualquer percalço no caminho colocava por terra a sustentação do próprio sistema. Cabia à Campos Sales, na qualidade de Presidente da República, não interferir em assuntos da política estadual, de modo que os resultados eleitorais regionais fossem providenciados pelos governadores como estes melhor aprovessem. Da mesma forma, caberia aos governadores a articulação com os poderes locais, em especial o poder dos coronéis, de modo a permitir igualmente o arranjo na composição dos representantes do Município e do Estado. Feita essa permissividade de cima para baixo, passava-se então o caminho inverso, o principal objetivo de Campos Sales: o poder local aderiria às questões implementadas pelo poder oligárquico regional que, por sua vez, apoiava e elegia seus representantes do âmbito federal. Todos estes representantes, ao seu turno, apoiavam inexoravelmente as questões levadas pelo poder federal, inclusive o direcionamento da sucessão presidencial, possibilitando a melhor e mais tranquila governabilidade do país. Independentemente de seus reais fundamentos, o que certo é que dentre as principais consequências da “política dos governadores” destacou-se a simplificação do complexo processo da sucessão presidencial, fazendo sua primeira prova pública a eleição de Rodrigues Alves já em 1902. Também nos anos posteriores, diante de cada crise institucional, a “política dos governadores” se tornou o meio mais cômodo de pacificar as lideranças oligárquicas e locais, dando o falso caráter de legitimidade àqueles que falavam em nome da democracia. Durante o período de sua vigência as forças regionais e locais impuseram modificações e adaptações à tal política, sem que, contudo, tenham logrado impedir sua inequívoca influência no cenário nacional. Os coronéis e os poderes oligárquicos regionais aderiram a este arranjo, já que ele possibilitava aniquilar o poderio rival contra o qual disputavam a preferência local e estadual. Dessa forma, o que se pretende com o presente artigo é remontar ao arcabouço político existente à época de Campos Sales, de modo a tornar mais perceptível a realidade que tanto marcou o início de nossa história política republicana.

Palavras-chave: Pensamento Político Constitucional. República Velha. Política dos Governadores. Campos Sales.

Introdução:

A Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 trouxe para o panorama brasileiro a tensão de novas concepções e ideias que modificaram o pensamento político pátrio, agitando as forças dominantes. Se os sistemas político e jurídico não haviam sido previamente discutidos e delineados pelos atores do movimento que gerou o golpe republicano, o que implicou por exemplo na divergência encontrada entre os principais integrantes do governo provisório, deve ser compreendido igualmente que este momento de alta incerteza da história nacional foi profícuo no desenvolvimento de mecanismos pragmáticos que buscaram garantir, a um só tempo e modo, a ordem e a estabilidade social, conformando as diversas forças políticas existentes.

Se a Primeira República pode ser delimitada “*pelos parênteses de duas intervenções militares*” (CARVALHO, 2006, p. 195), o que nos indica, de certo modo, a importância das forças armadas como instrumento de governabilidade de parte deste período, certo é que com a eleição de Prudente de Moraes, primeiro presidente civil eleito pelo voto direto, a relação entre o poder central e os governos estaduais tomou relevância não só por sua complexa natureza, mas também pelo problema da sucessão presidencial que passou a alvoroçar o cenário político. “*Quatro anos é um período curto para firmar o predomínio incontestado do Presidente da República no quadro político*”. (FAORO, 2008, p.651).

Diante da perspectiva de tensões e incertezas que dominavam a sociedade civil ainda inconsciente da nova ordem instaurada em 1889, e com falaciosos fundamentos que distorciam as teorias vigentes nos Estados Unidos da América e na Europa, o presidente Campos Sales implementou entre 1898-1902 a denominada “política dos governadores” com a mútua finalidade de, apoiando-se nas oligarquias estaduais, manter sua facção política com o assentimento das forças regionais e do Congresso Nacional, de modo a garantir a governabilidade política do presidente da república.

O período em que se desenvolve o governo de Campos Sales revelou-se perfeito para esta empreitada, não só pela instabilidade política que o segundo presidente civil republicano havia de enfrentar, mas também pela necessidade de reorganização das instituições políticas que o novo regime demandava, sobretudo a

partir do fim do poder moderador que detinha no império a incumbência de resguardar, na posição de poder supremo, os interesses do Estado brasileiro¹.

O fim do século XIX e o início do XX mostrou-se perfeito para a implantação destes novos arquétipos das relações institucionais brasileiras, não obstante o interregno de uma década do fim do período imperial. A ausência de prévia organização institucional definida pelos adeptos do republicanismo fez com que a agenda de Campos Sales fosse, *“pois, circunstancial, no que se refere a procedimentos e permanente, no que se refere a valores”* (LESSA, 1988, 9. 138), fatores indispensáveis para o adequado delineamento da “política dos governadores” que marcaria este importante período da história brasileira.

Deve ser notado, no entanto, que a despeito de intermediar intervenções militares e de se tornar instrumento para a manutenção dos governos civis hegemônicos ao longo do primeiro período republicano, a “política dos governadores” constitui de certo modo causa e produto de si mesma, o que levou Renato Lessa a defender seu caráter autônomo e autodestrutivo *“dada a incompatibilidade entre procedimentos que autorizavam uma ética egoísta e predatória e os valores que, obcecados pelo ideal de pura administração, exigiam dos atores um comportamento baseado em um ética altruística”* (1988, p.16) e a caracterizá-la de “política demiúrgica” construtivista², na medida em que fundada na vontade e na razão como fonte para o estabelecimento da ordem.

A análise deste complexo sistema institucional, ainda que realizada sucintamente como se pretende fazer no presente estudo, não poderia deixar de ser desencadeado a partir do período imperial, como forma de contextualizar o arranjo institucional imediatamente antecedente ao advento da república e cuja influência pode, de certo modo, explicar algumas das opções políticas adotadas na construção da “política dos governadores”.

Ultrapassado este momento, e a partir dos espaços orgânicos vazios que serão encontrados no período posterior ao golpe de 1889, buscaremos descrever os graves problemas políticos, sociais e econômicos que marcaram este período como forma de contextualizar os importantes obstáculos que o presidente Campos Sales, eleito para o quadriênio 1898-1902, teria que superar.

¹ *“(…) o Poder Neutro tinha uma finalidade precípua, que era a de moderar os demais poderes políticos. Caberia, pois, ao monarca reunir, como titular privativo desse poder, as atribuições que dissessem respeito à intervenção nos demais poderes, possibilitando-lhe ‘resolver impasses e assegurar o funcionamento do governo de acordo com a Constituição e em obediência aos interesses permanentes da nação.’”* (LYNCH, 2010, p. 102).

²*“O construtivismo de Campos Sales é evidente quando se consideram os valores do seu modelo: aversão às paixões, ao tumulto da capital da República, aos partidos, enfim, a tudo aquilo que designa movimento, espontaneidade e incerteza. Daí sua obsessão por um Estado mergulhado no ideal científico de administração, infenso às ambições e, como ele gostava de dizer, à ‘perfidia das reservas mentais.’”* (LESSA, 1988, p.16)

Por fim, abordaremos o desenvolvimento institucional da “política dos governadores” propriamente dito, esclarecendo como esta política se tornou instrumento necessário e indispensável a gestão que Campos Sales pretendia implementar, de modo a tornar mais perceptível a realidade que marcaria a política desenvolvida ao longo das primeiras décadas do período republicano nacional.

Antecedentes históricos:

O século XIX foi farto de acontecimentos históricos o que propiciou o surgimento de inúmeras tendências e ideologias no cenário político nacional. A chegada da corte portuguesa no Brasil fugindo das tropas de Napoleão em 1808, a elevação do Brasil a Reino Unido de Portugal em 1815, a independência do Brasil em 1822, a abdicação de D. Pedro I ao trono em 1831 e a posterior emancipação de D. Pedro II em 1840 são apenas alguns dos relevantes fatos e acontecimentos do século XIX, isso só considerada sua primeira metade

No campo das relações institucionais o ano de 1847 se tornou referência expressiva para a política brasileira, uma vez que a partir de então será possível verificar uma maior intervenção do poder moderador na orientação da maioria parlamentar da assembleia geral, cuja operacionalização será instrumentalizada por intermédio da dissolução da câmara dos deputados pelo imperador sob o argumento constitucionalmente previsto de ser exigível à salvação do Estado brasileiro, de acordo com a previsão do artigo 101, inciso V da Carta de 1824

A substituição das forças políticas pela alternância dos gabinetes em razão da intervenção do poder do imperador constituiu a tônica deste período, sendo oportuno ressaltar que de 1868 a 1889, com a exceção de uma, todas as demais legislaturas foram interrompidas em razão da prematura convocação de novas eleições, o que demonstra, de certo modo, a utilização deste mecanismo constitucional como forma de estabilização política e social.

Este era, aliás, o principal papel do poder moderador em sua concepção original delineada por Benjamim Constant, *“um poder apolítico, neutro, que, nos momentos de perigo para as instituições, fosse capaz de intervir para manter os poderes em suas respectivas esferas* (LYNCH, 2010, p. 95)

O poder moderador foi concebido com poderes para regular o desenvolvimento político adequado das organizações institucionais nacionais, tanto que Pimenta Bueno, ao tratar de sua natureza à luz da Constituição do império, não poupou argumentos e elogios a sua relevância para o Estado brasileiro:

O poder Moderador, cuja natureza a Constituição esclarece bem em seu art. 98 é a suprema inspeção da nação, é o alto direito que ela tem, e que não pode exercer por si mesma, de examinar o como os diversos poderes políticos, que ela criou e confiou a seus mandatários, são exercidos. É a faculdade que ela possui de fazer com que cada um deles se conserve em sua órbita, e concorra harmoniosamente com outros para o fim social, o bem-estar nacional: é que mantém seu equilíbrio, impede seus abusos, conserva-os na direção de sua alta missão; é enfim a mais elevada força social, o órgão político mais ativo, o mais influente de todas as instituições fundamentais da nação. (SÃO VICENTE, 2002, p. 280)

Este complexo mecanismo institucional praticado na segunda metade do século XIX foi determinante para o desenvolvimento orgânico e para a formação do pensamento político brasileiro, sobretudo porque repousava no Poder Moderador a competência para a resolução das crises decorrentes da separação dos poderes constitucionalmente estabelecida.

A centralização do exercício do poder político, e o respectivo direcionamento na tomada de decisões pelo Imperador, foi fundamental ao longo do período imperial para o enfraquecimento das oligarquias regionais, impedidas que estavam de fortalecer as suas posições nas províncias ante a alternância promovida entre as principais facções aristocráticas no poder.

De fato, sob o ponto de vista pragmático, esta prerrogativa permitiu que o imperador pudesse manipular a orientação de qual dos grupos políticos existentes se faria representar majoritariamente na câmara dos deputados, de modo que *“a ausência de mecanismos capazes de alterar essa direção, no sentido de que as eleições sejam anteriores politicamente aos governos, fez como que a única forma de acesso dos partidos ao poder fosse a escolha imperial constitucionalmente irresponsável”* (LESSA, 1988, p.34).

A completa extinção deste poder com a proclamação da república em 15 de novembro de 1889, e a posterior descentralização política implantada a partir dos ideais decorrentes do federalismo, foram fundamentais para a construção do ambiente adequado para o desenvolvimento da “política dos governadores”, sobretudo a partir dos ideais liberais debatidos no cenário político nacional que levaram a promulgação, em 24 de fevereiro de 1891, de nossa primeira Carta Magna republicana.

Construída a partir do modelo da Constituição estadunidense, a transplantação de diversos princípios norte-americanos para contexto jurídico nacional desconsiderou o sistema político pós-monárquico vigente, as peculiaridades sociais e econômicas e, ainda, as condições de nosso povo, gerando na prática a deturpação na aplicação destes institutos, sobretudo se consideramos como parâmetro as finalidades originalmente pretendidas.

Sérgio Buarque de Holanda, décadas mais tarde, criticaria esta importação de preceitos e de ideologias de outros países sem considerar nossa própria identidade, imputando-lhe a essa prática o mal-entendido das origens de nossa democracia³.

Também Oliveira Vianna parte deste mesmo pressuposto para tratar daquilo por ele denominado de pan-culturalismo⁴, criticando aqueles que defendem a visão de cultura como algo exterior ao homem e independente da sociedade em que vive. Para este autor, *“a verdade - verificada pela História e explicada pela Ciência, numa centena de experiências - é que esta transplantação de uma técnica ou de um sistema político, próprio a determinado povo, para outros diversamente formados e constituídos, pode produzir resultados inteiramente diferentes e mesmo opostos.”* (VIANNA, 1999, p. 393).

Dentro desta perspectiva dois foram os principais institutos importados da constituição estadunidense que, fundamentalmente, estabeleceram as bases para a “política dos governadores” implantada por Campos Sales: o federalismo e o individualismo.

O individualismo como decorrência da inspiração liberal, cuja influência já se fizera notar na constituição de 1824. Associando a liberdade à independência nacional, o individualismo foi convenientemente recebido no Brasil já que restringia a discussão de temas que pudessem consolidar questões referentes à nação e à cidadania, o que revelou ser bastante conveniente para os grandes grupos políticos e oligárquicos que almejavam o domínio do poder.

Por outro lado, fazendo-se igualmente relevante para o tema em estudo, o federalismo constituiu a grande novidade da Constituição de 1891 em contraposição à concentração do poder central que havia marcado o período imperial. A larga autonomia concedida aos recém-criados estados-membros se diferenciava, e muito, dos poderes dos presidentes das províncias do período anterior, cuja remoção e

³ *“De todas as formas de evasão da realidade, a crença mágica no poder das idéias parece-nos a mais dignificante em nossa difícil adolescência política e social. Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam. (...) Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido.”* (HOLANDA, 1995, p. 160.)

⁴ VIANNA, 1999, p.63-92.

substituição deixava de ser mero alvedrio da vontade da administração central para se transformar em cargo eletivo.

De fato, garantiu a Constituição de 1891 a autonomia dos estados-membros caracterizada pela auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração, sendo a intervenção federal delineada como figura excepcional por natureza. Também aos municípios foi concedida a liberdade de se organizar de acordo com seus peculiares interesses⁵, apresentando-se diante dos estados-membros, dadas as devidas proporções, do mesmo modo que estes se representavam perante à união federal. O federalismo significou nesse momento, portanto, a ruptura da dependência local e regional com o centro de poder político, possibilitando o crescimento de forças até então pouco influentes no cenário público nacional.

Aliado a este modelo institucional deve ser acrescido o aspecto pragmático e conservador do golpe de 1889, observado a partir da própria composição ministerial do governo provisório do presidente marechal Deodoro da Fonseca ao refletir as duas grandes forças políticas então organizadas: o exército e o partido republicano paulista.

O exército defendendo o projeto positivista de que somente com a ordem seria possível alcançar o progresso, ideal que acabaria perdendo espaço após o término do governo do presidente Floriano Peixoto antes mesmo da definição das identidades políticas da forma republicana de governo.

E o partido republicano paulista, por seu turno, congregando os interesses da burguesia agrária do café cujo sucesso do mercado demandava a implementação de políticas oficiais a partir de uma ação dirigente do governo central, além de carregar a convicção *“de que São Paulo representava um centro de progresso e civilização num país sul-americano desorganizado”*. (FAUSTO, 2006, p. 64)

Esta idiossincrasia levou a historiografia posterior a conceituar este primeiro período republicano de *“liberalismo oligárquico”*, não obstante a ambiguidade e contrariedade dos termos desta expressão⁶.

A reboque deste movimento florescerá no Brasil a figura do “coronel” que, embora não expresse *“o apogeu do privatismo local, como alguns pensam, (...) manifesta um compromisso entre o poder estatal que necessita de votos e o poder econômico privado (que já está em decadência na República) dos donos de terras”* (FAUSTO, 2006, p. 56), tema cuja complexidade e pluralidade transcende aos objetivos do presente artigo.

O que se pode concluir deste breve retrospecto histórico, portanto, é que exatamente neste contexto de exclusão da maioria do processo de participação

⁵ Artigo 68 da CF de 1981: *“Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”*

⁶ Nesse sentido, DE RESENDE, Maria Efigênia Lage. *“O processo Político na Primeira República e o liberalismo oligárquico.”*

política, aliado a necessidade da criação de mecanismos para a manutenção no poder do grupo dominante nacional a partir do apoio e do compromisso das facções regionais, é que a denominada “política dos governadores” encontrará fértil terreno para se consolidar, marcando e delimitando, definitivamente, o auge e o declínio da denominada república velha brasileira.

A “política dos governadores”:

Passados os primeiros e conturbados anos da república sob o ciclo militar, o governo de Prudente de Moraes, primeiro chefe do poder executivo federal civil, já indicava a complexidade de relações que seu sucessor teria que lidar no exercício da função presidencial.

Para além das forças políticas existentes neste período, “*o que ameaçava o novo regime não era o sebastianismo monarquista ou florianista, a fúria plebéia da Rua do Ouvidor ou os monarquistas de Canudos*” como afirma Renato Lessa, “*mas sim a sua não institucionalização e a não definição das regras de constituição da polis*” (LESSA, 1988, p. 74) desde o fim do regime monárquico, o que indica o caos político que havia de ser organizado a partir do poder executivo central.

Republicano histórico e membro do partido republicano paulista, Campos Sales era visto como político capaz de conciliar com firmes posições as questões importantes deste cenário brasileiro que, nos fins de 1898, ainda contava com outras adversidades que dificultariam qualquer medida que o presidente da república pretendesse implementar: as crises política, econômica e social que assolavam o país.

Quanto ao aspecto político, inexistia sustentação das bases nos estados-membros e nos Municípios, fruto das facções oligárquicas e locais rivais que ganhavam espaço político e lutavam pelo domínio do poder desde o fim do império. Por um lado o fracionamento das bancadas estaduais, por outro, a luta dos coronéis buscando o controle do poder local, refletiam a divisão do congresso nacional, cuja ausência de apoio e adesão impedia a estável e harmônica administração que havia sido delineada pela Constituição de 1891 para as instituições políticas republicanas.

Deve ainda ser destacado dentro deste ponto a cisão partidária entre os principais membros do partido republicano federal que se inicia no período que antecede a eleição de Campos Sales, fruto da discórdia estabelecida entre o então presidente da república Prudente de Moraes e o líder da maioria da câmara dos deputados Francisco Glicério e que, de certo modo, o impôs a ter que lidar com oposição interna de parte de seus próprios pares.

Do ponto de vista financeiro, de outro modo, a depressão econômica que assolava o país impunha uma galopante inflação influenciando diretamente na elevação da

dívida externa e na vertiginosa queda de exportação do café. A preocupação de Campos Sales quanto à crise financeiro inclusive o levou a viajar para a Europa após a eleição e antes de sua posse, onde teve a oportunidade de se encontrar com representantes de bancos ingleses visando renegociar a dívida pública brasileira.

Intrinsecamente aliado a este dois elementos, político e econômico, emergia o terceiro de cunho social, fruto da agitação das classes populares urbanas insatisfeitas com a incipiente atividade (pré) industrial e que, posteriormente, culminaria com as diversas crises ocorridas no âmbito nacional e internacional, sobretudo a partir da segunda década do século XX.

Este foi, resumidamente, o complexo cenário que Campos Sales encontrou no início de sua gestão, o que já demonstra o grande plano e obstáculo que a “política dos governadores” tinha de superar. Faltava a Campos Sales, por sua vez, outros meios e modos institucionalizados que pudessem garantir sua estabilidade no exercício poder diante de todo esse imbróglio, de modo que a saída por ele encontrada repousava em um arranjo não oficial entre o governo nacional e os chefes estaduais – “a política dos governadores” – cuja prática, por sua não oficialidade, constitui a “*parte não constitucional do pacto político*” (LESSA, 1988, p. 100) deste período da história nacional.

Não se pode deixar aqui de destacar que faltava a Campos Sales alguns dos mecanismos e instrumentos próprios de seus antecessores, conforme bem observa José da Costa Porto, o que lhe compeliu a desenvolver genuíno arranjo político a partir das circunstâncias existentes:

O paulista [Campos Sales] tem um plano: sanear as finanças, saneá-las drasticamente e, como prevê dificuldades, quer começar pela normalização da vida política a fim de encontrar apoio e ficar livre para agir. Sua posição é precária: não tem o Exército para prestigiá-lo, não tem as “brigadas” [Força Pública Estadual], não tem nem mesmo o calor do civilismo e da pacificação de Prudente, não pode nomear e demitir presidentes, nem afastar governadores, e precisa do Congresso, a fim de não passar por sobressaltos e crises, em que se viram os presidentes que o antecederam. Faltando-lhe, e que tanto ajudara os predecessores, qualquer mística – a ilegalidade, o florianismo jacobinista, o espírito de pacificação –, forçoso lhe era recorrer a outras forças...(PORTO apud RESENDE, 2006, p. 114).

O fundamento principal para o surgimento da “política dos governadores”, portanto, decorreu da necessidade encontrada por Campos Sales em garantir a estabilidade da governabilidade do presidente da república, harmonizando e possibilitando relações de apoio mútuo e favorecimento político entre o governo central e os governos regionais e locais, preservando a autonomia e independência das eleições estaduais e municipais, desde que – e essa condição era absolutamente necessária aos fins pretendidos –, tais governos apoiassem a política do governo central.

Campos Sales articulou inicialmente 03 grandes colégios eleitorais do país, São Paulo, Minas Gerais e Bahia, totalizando 81 cadeiras na câmara dos deputados, com as quais tal política de mútua colaboração poderia vir a ser implementada. Posteriormente o Rio Grande do Sul sob o “consulado de Pinheiro Machado”⁷ igualmente veio a ser inserido dentro deste ajuste, certo de que os demais estados-membros acabaram aderindo à reboque a esta política ou não detinham poder significativo para romper com este sistema, o que pode ser compreendido pela força dos entes federativos envolvidos diretamente com este arranjo.

O compromisso era recíproco, via de mão dupla, já que qualquer percalço no caminho colocava por terra a autossustentação deste processo. Cabia a Campos Sales não interferir em assuntos da política estadual, propiciando que os resultados eleitorais regionais fossem cuidadosamente manipulados pelos governadores dos estados-membros da forma como lhes parecesse mais apropriada, sem qualquer ingerência do poder central. Da mesma forma, caberia aos governadores a articulação com os poderes locais, de modo a permitir igualmente este arranjo na composição dos líderes municipais.

Impende salientar que a própria constituição de 1891 propiciava a ambiência necessária para a consecução dos fins pretendidos por Campos Sales uma vez que, na ausência de uma justiça eleitoral, que somente viria a ser criada em 1932, competia as próprias casas legislativas verificar e reconhecer os poderes de seus membros.

Faltava apenas garantir a continuidade daqueles que compunham este órgão, denominado de Comissão de Verificação de Poderes, o que se tornou possível com a alteração do regimento interno da câmara dos deputados por proposta apresentada por Augusto Montenegro, líder da maioria, aprovada após pedido e intervenção de Campos Sales no resultado final da votação.

Feitas tais modificações o novo arquétipo político-eleitoral estava preparado para produzir os efeitos pretendidos, certo de que tal medida possibilitava, em todos

⁷ A expressão é de Raymundo Faoro, ante a importância de tal político na primeira década republicana.

os níveis da federação, a perpetuação dos detentores do poder político, de modo que *“a legitimidade da Câmara não derivava das formalidades legais, mas da ação dos ordenadores de voto. Mandato legítimo é todo aquele que tem por origem a política oficial de seu Estado.”* (LESSA, 1988, p.107)

Dois eram os principais meios de articulação de funcionamento deste complexo sistema implantado por Campos Sales: em primeiro lugar pela deliberada aceitação dos resultados recebidos das juntas regionais e locais eleitorais de apuração, propiciando a geração de atas fraudulentas pelas forças dominantes como meio determinante para a indicação dos vencedores das eleições; em segundo lugar pelos poder dos coronéis que, detendo o poder político local, utilizavam de sua influência social, da violência e de sua riqueza para garantir a vitória nas eleições dos candidatos por eles apoiados.

Implementada a permissividade de cima para baixo, agora ocorria o caminho inverso: o poder local aderira às questões implementadas pelo poder oligárquico regional que, por sua vez, apoiava e elegia seus representantes no âmbito federal. Todos estes representantes, ao seu turno, apoiavam inexoravelmente as questões levadas pelo poder executivo federal, inclusive o direcionamento da sucessão presidencial, o que gerava, na visão de Campos Sales, a estabilidade necessária para a governabilidade do país.

Dessa forma, como meio e resultado da “política dos governadores” temos a criação de instrumentos de manipulação eleitoral recíprocos entre os representantes federais, regionais e locais, respaldados pelo direcionamento dos atores políticos que se sagravam vencedores nas eleições, tudo de modo a garantir a perpetuidade dos poderes constituídos.

Campos Sales não se defrontou com grandes dificuldades para justificar a implementação deste complexo sistema aos personagens públicos envolvidos, embora o tempo tenha sido infalível em apontar as fragilidades que decorreriam de sua aplicabilidade. Ao seu mentor bastou poucos argumentos, dentre eles o de superação das paixões partidárias e dos discursos políticos inflamados, temas em sua visão despidos de interesse público republicano e que, por isso mesmo, não deveriam marcar a prática política nacional.

O relato de Alcindo Guanabara das repercussões advindas do Manifesto Inaugural apresentado por Campos Sales ainda em 1898 não deixam dúvidas a esse respeito, tendo tais justificativas sido recebidas por grande parte da opinião pública como a grande oportunidade de (r)estabelecimento dos ideais republicanos:

*Isento das paixões do espírito de partido”, afirmou S. Ex^a,
“a autoridade que vou exercer será posta ao serviço*

exclusivo da Nação.” Praticamente, o Presidente, colocando-se destarte fora da esfera de influência do estreito espírito partidário, longe de encerrar-se em seu palácio e procurar submeter a Nação ao exclusivismo de sua vontade, fez um apelo solene a todos os homens de boa-fé para, na medida de suas forças, cooperarem com ele na obra que empreendia e que estava claramente exposta em documentos que tiveram a mais abundante publicidade. Não é possível negar a influência que essa atitude exerceu no ânimo público: a opinião recebeu o período de paz e de ordem que se inaugurava, com o alvoroço de quem se sente desopresso e livre. (GUANABARA, 2002, p.66)

Conforme dito acima o fator tempo foi crucial para o desacreditamento deste demagógico discurso de Campos Sales como corolário lógico das falaciosas bases de desenvolvimento da “política dos governadores”, mas cuja distorção se fez preponderantemente notar após o final de seu mandato presidencial, momento em que o alicerce para a sua efetividade já demonstrava sua difícil reversibilidade .

Exemplo deste argumento pode ser verificado na defesa realizada por Campos Sales do federalismo enquanto garantia da unidade nacional, da soberania local e da liberdade pessoal como sustentáculo da política que pretendia implementar, escamoteando seus verdadeiros interesses sob o pano teórico das doutrinas estrangeiras então vigentes:

Nessa, como em todas as lutas, procurei fortalecer-me com o apoio dos Estados, porque – não cessarei de repeti-lo – é lá que reside a verdadeira força política. Na monarquia inglesa, como na república americana, é das unidades do poder local que converge a ação para o centro. Foi em Birmingham, não em Londres, que Chamberlain estabeleceu a célebre organização partidária, que se irradiou por toda a Inglaterra e produziu o advento da idéia liberal no poder com a elevação de Gladstone a primeiro-ministro da Coroa. Em que pese aos centralistas, o verdadeiro público que forma a opinião e imprime direção ao sentimento nacional é o que está nos Estados. É de lá que se governa a República por

cima das multidões que tumultuam, agitadas, nas ruas da Capital da União. (SALES, 1983. p. 127)

Durante toda a vigência da “política dos governadores” houve por parte da oposição e de grupos minoritários quem a repugnasse veementemente de forma reiterada, podendo ser destacado, pela maestria de sua obra, os relatos de Rui Barbosa censurando a intervenção de Afonso Pena, então presidente da república, no processo sucessório do poder executivo federal:

"O atual presidente da República ocupa essa cadeira, não tanto como expressão do seu valor pessoal, aliás indiscutível, quanto como encarnação de um princípio, em cujo nome erguemos e graças ao qual se tornou vitoriosa a sua candidatura: o princípio que recusa ao chefe do estado o direito da iniciativa ou deliberação na escolha de seu sucessor. (...) Eu quisera abster-me de me pronunciar sobre o nome indicado. Mas não posso. (...) Moço de talento e futuro, não tem evidentemente para o cargo supremo do Estado, experiência, madureza, autoridade. (...) À sua investidura seria uma criação do Presidente da República. Só este disporia do poder suficiente para tanto." (Apud VIEIRA, p.47, 2007)

Não obstante a força dos argumentos de seus opositores, ou ainda a articulação realizada por determinados grupos políticos, certo é que a “política dos governadores” pode ser designada como a tônica da política não oficial que imperou durante todo o período da república velha, tornando possível, mesmo nas etapas mais complicadas de instabilidade política federativa, até o início da terceira década do século XX, de cooptar os detentores de poder para a conveniente solução que ela proporcionava.

Considerações finais:

Ao desconsiderar as reais relações institucionais brasileiras decorrentes da proclamação da república em 1889, a Constituição de 1891 importou diversos modelos e ideologias de países considerados à época desenvolvidos, cuja aplicação no Brasil

possibilitou a implementação de medidas que acabaram ao longo do tempo se mostrando absolutamente deturpadas.

Dentre tais medidas emergiu a “política dos governadores” implantada por Campos Sales e embasada no individualismo e federalismo estadunidense cuja adoção, além de privilegiar os grandes poderes regionais e locais, tinha por finalidade propiciar que o presidente da república, como grande maestro, pudesse articular os diferentes interesses oligárquicos dominantes.

Por intermédio de um compromisso entre presidente da república, governadores dos estados-membros e coronéis em uma via de mão dupla – já que era exatamente a reciprocidade que dava garantia de funcionamento ao sistema – , a estabilidade na governabilidade presidencial possibilitou a manutenção dos interesses da classe dominante em todas instâncias políticas e por toda a república velha.

Ainda que desconsiderados seus reais fundamentos, certo é que dentre as principais consequências desta política destacava-se a simplificação do complexo processo da sucessão presidencial, fato que fez sua primeira prova pública na eleição de Rodrigues Alves, já em 1902. Também nos anos posteriores, diante de cada crise institucional, a “política dos governadores” se tornava o meio mais cômodo de pacificar as lideranças oligárquicas e locais, dando o falso caráter de legitimidade àqueles que representavam a censitária democracia brasileira.

Dúvidas não devem existir que durante o período de sua vigência as forças regionais e locais impuseram modificações e adaptações à tal política, sem que, contudo, tenham logrado a manutenção de sua essência inicial e sua influência no cenário político brasileiro.

Conveniente aos coronéis e aos poderes oligárquicos regionais, na medida em que este arranjo possibilitava fossem aniquiladas as forças rivais contra as quais disputavam o poder político, a “política dos governadores” constitui inequívoco impeditivo ao desenvolvimento dos ideais republicano e democrático, fruto de seu modo próprio de atuação conforme esclarece Maria Efigênia Lage de Resende:

Coronéis e oligarcas marcam o sistema político predominante na República até 1930. Embora denominado pelos autores ora como sistema político oligárquico, ora sistema político coronelístico, configurações que revelam uma certa discrepância interpretativa, o mais importante é constatar que o sistema político prevalecente na República oligárquica inviabiliza avanços significativos no processo de

*construção da cidadania no período compreendido entre
1889 e 1930* .(RESENDE, p.119, 2006)

O poder dos coronéis e de oligarcas chegaram, inclusive, a superar o poder do presidente da república no período que Raymundo Faoro denomina de “política dos governadores” em sua expressão mais *pura*, quando na sucessão de Rodrigues Alves elegeram-se diretamente para o senado passando a representar a “*sombra e o reflexo ativo de seus agentes*” (2008, p. 658), fatos que, por sua complexidade, não foram abordados neste artigo por não integrarem as finalidade pretendidas no desenvolvimento do presente estudo.

Devemos estar certos, no entanto, entre seus altos e baixos momentos, ou ainda no maior equilíbrio ou desequilíbrio dos principais atores envolvidos, que somente com a centralização de Getúlio Vargas e a Revolução de 1930, e o respectivo confronto efetivado contra os grandes oligarcas regionais, a “política dos governadores” chegará ao seu fim, o que coincide, e pode ser considerada como determinante, para o término do que denominamos de república velha brasileira.

Bibliografia:

BRASIL. Constituição (1891). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 19 jun. 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **As forças armadas na Primeira República: o poder desestabilizador.** In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**, vol.9 – O Brasil republicano: sociedade e instituições (1889-1930). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 197-257.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** São Paulo: Globo, 2008.

FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**, vol.8 – O Brasil republicano: estrutura de poder e economia (1889-1930). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 197-257.

GUANABARA, Alcindo. **A presidência Campos Sales.** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das letras, 1995.

LESSA, Renato. **A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira.** Rio de Janeiro: Vértice Editora / Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Da Monarquia à Oligarquia: a construção do Estado, as instituições e a representação política no Brasil (1822-1930).** In: Rejane M. Moreira de A. Magalhães; Soraia Farias Reolon Pereira. (Org.). **Campanha Civilista: correspondência e estudos.** 1ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2012, p. 117-247.

_____. **O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado.** Revista de Informação Legislativa, v. 188, p. 93-111, 2010.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. **O Processo Político na Primeira República e o liberalismo oligárquico.** In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Orgs.). **O Brasil Republicano: o tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 89 -120.

SÃO VICENTE, José Antonio Pimenta Bueno, Marquês de. **José Antonio Pimenta Bueno, Marques de São Vicente.** Org. e introd. de Eduardo Kulgelmas. São Paulo: Editora 34, 2002.

SALES, Manuel Ferraz Campos, **Da Propaganda à Presidência.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

VIANNA, Oliveira. **Instituições política brasileiras.** Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

VIEIRA, Ana Lúcia. **Discurso antimilitarista de Rui Barbosa na campanha presidencial de 1910: uma análise no campo da história das idéias.** Revista Interdisciplinar de estudos ibéricos e ibero-americanos nº 3 (mar.-mai./2007) p. 37-71. Disponível em: <http://www.estudosibericos.com/index.php/article/discurso-antimilitarista-de-rui-barbosa-na-campanha-presidencial-de-1910-uma-analise-no-campo-da-historia-das-ideias>>. Acesso em: 19 jun. 2016.