

POLÍTICA DOS GOVERNADORES

Nome com que ficou conhecido o arranjo político promovido pelo presidente Campos Sales (1898-1902) e os governadores e presidentes estaduais com o objetivo de superar as incertezas políticas que marcaram os primeiros governos da República. Baseado no compromisso presidencial de não intervir nos conflitos regionais em troca da garantia do pleno controle do Executivo sobre o Congresso, o acordo incluiu manobras políticas que permitiram minimizar a influência das oposições e selou o comprometimento da presidência da República com as oligarquias dominantes nos estados, estabelecendo um novo equilíbrio entre estes e o poder central.

A “política dos governadores” é considerada a última etapa da montagem do sistema oligárquico ou liberalismo oligárquico, que permitiu, de forma duradoura, o controle do poder central pela oligarquia cafeeira. Esse domínio se manifestou na hegemonia política dos estados de São Paulo e Minas Gerais na indicação dos presidentes da República, a chamada “política do café-com-leite”, que vigorou até a Revolução de 1930.

ORIGENS

Os historiadores situam as origens do sistema oligárquico brasileiro na proclamação da República e na posterior vitória do projeto republicano federalista proposto pelas aristocracias regionais sob a liderança da oligarquia cafeeira agroexportadora.

A proclamação da República foi um movimento eminentemente elitista, transcorrido sem agitação nem participação direta das camadas populares. Resultou de um golpe dirigido pela elite militar do Exército com o apoio das oligarquias agrárias que mantinham a hegemonia econômica e política em suas províncias. A montagem das novas estruturas refletiu essa aliança, pois a massa foi alijada do processo político institucional. No entanto, militares e aristocratas tinham projetos distintos. Enquanto aqueles defendiam a centralização política, os últimos se opunham a ela. Embora os dois primeiros presidentes tenham saído do Exército, foram os aristocratas, sob a liderança do Partido Republicano

Paulista (PRP), que dominaram a Constituinte de 1891 e impuseram seu projeto descentralizador.

De inspiração liberal, a primeira Carta republicana ficou conhecida por seu caráter aristocrático. O direito de votar e de ser candidato ficou restrito aos homens maiores de 21 anos e alfabetizados. O voto não era obrigatório. Como resultado, a participação dos eleitores nas disputas presidenciais durante a Primeira República oscilou entre 4% e 5,7% da população, este último índice registrado na eleição vencida por Júlio Prestes em 1930.

A principal inovação da Constituição de 1891 foi a descentralização federativa, que produziu ampla redistribuição de poderes entre as três esferas de governo. Influenciada pelo modelo norte-americano, a Carta criou 20 estados e um distrito federal. Os estados alcançaram grande autonomia econômica e administrativa, puderam elaborar as suas constituições e passaram a eleger os governadores, em muitos casos denominados presidentes. Passaram a arrecadar parte dos impostos de exportação – a principal fonte tributária do país –, a cobrar impostos interestaduais e a controlar as minas e as terras devolutas, além de poder contrair empréstimos externos. Segundo a nova ordem federativa, cabia aos estados organizar seu Poder Legislativo, seu Judiciário, seu sistema eleitoral e suas forças policiais, com características de tropas militares. Cabia-lhes também organizar seus municípios (art. 68). Em todo o país, os municípios se beneficiaram da descentralização, com o aumento de suas atribuições e da participação na distribuição de impostos. O caso mais emblemático foi o de Minas Gerais, onde a autonomia municipal originou uma federação de distritos.

Por sua vez, o sistema eleitoral adquiriu grande importância, com a introdução de eleições para a escolha dos governadores e presidentes estaduais, do presidente da República e, mais tarde, dos prefeitos.

A nova ordenação produziu mudanças qualitativas na tradicional dominação da aristocracia rural, solidamente enraizada desde o período colonial no patriarcalismo e nas relações clientelísticas. Com a República, os fazendeiros passaram a ter seu prestígio avaliado pela capacidade de barganha eleitoral, determinada pelo controle que exerciam sobre os

eleitores, característica que reforçou o coronelismo. O termo “coronel” surgiu na Guarda Nacional (1832) e designava a patente mais alta de comando. A Guarda perdeu sua importância após a Guerra do Paraguai, quando o Exército se fortaleceu, mas o título persistiu como forma de expressar o poder dos latifundiários no interior do país. Em 1949, Vitor Nunes Leal (1914-1985) publicou o clássico livro *Coronelismo, enxada e voto*, no qual passou a empregar o termo como conceito para explicar as particularidades que o domínio aristocrático adquiriu na Primeira República.

Os “coronéis” se beneficiaram do voto aberto, o que lhes permitia o pleno controle sobre os eleitores no momento da eleição e a formação dos “currais eleitorais”. Valiam-se de todo tipo de coação, inclusive da força, para impor o chamado “voto de cabresto” e assegurar a vitória de seus candidatos. Também eram comuns as chamadas “eleições a bico de pena”, em que fraudes eram praticadas em todas as etapas do processo: no alistamento dos eleitores, na composição das mesas de votação e apuração, nas transcrições das atas e nos diplomas dos eleitos. O processo eleitoral era tratado como uma formalidade, e a vontade dos eleitores, como questão secundária. Munidos de cacife eleitoral, os “coronéis” se articulavam aos grupos oligárquicos que mantinham a hegemonia no plano estadual. Assim, estabeleciam uma ampla rede de alianças, por meio da troca de votos por favores, bens, nomeações para cargos públicos, obras, total impunidade e outros privilégios, que aumentavam seu poder local.

As oligarquias regionais também se fortaleceram. Controlavam o partido republicano, faziam a maioria nas assembleias legislativas e no Congresso, elegiam o presidente do estado e nomeavam os presidentes dos bancos e empresas estaduais, assim como os secretários e demais ocupantes dos cargos públicos, na capital e nos municípios. Em São Paulo, criaram-se quatro secretarias de Estado: Finanças, Educação, Saúde e Interior, o que implicou o surgimento de extensa rede de cargos, quase todos ocupados por nomeação.

Os partidos republicanos estaduais eram peças fundamentais nas engrenagens do sistema republicano. Por meio deles os grupos mais poderosos se articulavam aos fazendeiros, organizavam as chapas eleitorais e determinavam quem seriam os deputados federais e

senadores. Em São Paulo, de 1890 a 1926, quando uma dissidência formou o Partido Democrático, só o PRP elegeu parlamentares, tanto para o Congresso Nacional como para o Congresso Estadual. Em alguns estados menos influentes economicamente, famílias mantiveram por décadas sua hegemonia: os Acióli no Ceará, os Nery no Amazonas, os Rosa e Silva em Pernambuco, os Lemos e os Chermont no Pará, os Murtinho e os Ponce no Mato Grosso. Com exceção do Rio Grande do Sul, em todos os outros estados as oposições se acomodaram dentro dos partidos republicanos como facções minoritárias, sempre mantendo acirrada disputa pela hegemonia.

CONFLITOS REGIONAIS E GOVERNABILIDADE

Com a nova ordenação republicana e federalista descentralizada, intensificaram-se os embates entre os “coronéis”, que disputavam a hegemonia local valendo-se inclusive de bandos armados com centenas de homens. Em algumas regiões o conflito difundiu-se por todo o território, ganhando âmbito estadual. Em diversas ocasiões assistiu-se a intervenções do governo federal. Apesar da descentralização, o governo central continuou forte e influente, ficou com as melhores fontes de renda, respondia pela defesa externa e devia zelar pela plena obediência dos estados à Constituição Federal. Dessa atribuição surgiram as justificativas para a série de intervenções militares nos estados, que eram decisivas e geravam grandes temores nas oligarquias em todo o país.

As primeiras intervenções federais ocorreram já no governo do presidente marechal Deodoro da Fonseca (1889-1891). No governo seguinte, do presidente marechal Floriano Peixoto (1891-1894), também ocorreram intervenções nos estados com a deposição de governadores, mas as atenções foram polarizadas pela Revolução Federalista e pela Revolta da Armada. A primeira foi deflagrada em fevereiro de 1893 no Rio Grande do Sul, único estado em que prosperaram dois partidos com projetos antagônicos: o Partido Republicano Rio-Grandense, dos maragatos, que defendiam a centralização do poder e elegeram Júlio de Castilhos presidente do estado, e o Partido Federalista, dos chimangos, que pegaram em armas para depor Castilhos. A Revolta da Armada, iniciada no Rio de Janeiro em setembro

de 1893, foi liderada pelo contra-almirante Custódio de Melo, que ambicionava a presidência do país. A eleição de um representante da oligarquia cafeeira de São Paulo para a presidência em 1894 representou a consolidação do projeto descentralizador. Por isso mesmo alguns autores identificam o governo **de Prudente de Morais** (1894-1898) como o início da “República Oligárquica (1895-1930)”.

No entanto, em meados da década de 1890, o controle e os rumos do governo central ainda eram incertos. **O militarismo, com** generais e almirantes aspirando à presidência da República e defendendo a centralização, ainda era uma ameaça presente. A governabilidade era também ameaçada pelas constantes hostilidades entre o Executivo e o Congresso Nacional. O marechal Deodoro da Fonseca foi eleito pelo Congresso, mas não conseguiu apoio para seu projeto centralizador e governou em permanente conflito com a oposição, em um embate que culminou com sua **renúncia**. Floriano Peixoto e mesmo Prudente de Morais também enfrentaram dificuldades para aprovar alguns projetos, apesar de terem o apoio da ampla maioria dos parlamentares. O Congresso refletia a estadualização partidária, pois estava dividido em bancadas estaduais e correntes com interesses diversos que oscilavam constantemente. Tentando superar essa fragmentação, houve uma ampla articulação para a criação de um partido em âmbito nacional, que entretanto não alcançou êxito.

A instabilidade também era alimentada pela profunda crise financeira decorrente da queda nos preços do café, que instalou um processo de depressão econômica. Desde meados do século XIX, quando a lavoura açucareira perdeu a competitividade internacional, a dependência da economia brasileira em relação à cafeicultura cresceu progressivamente. Em 1890, o Brasil produzia 2/3 do consumo mundial de café, e o produto respondia por 65% das divisas do país. No entanto, os preços do café caíram vertiginosamente no mercado internacional, comprometendo a geração de divisas e o pagamento das dívidas externas. Como agravante, o país viveu a “crise do Encilhamento” e uma inflação galopante.

No último ano do governo Prudente de Morais, começou a ser instituído um amplo

programa de estabilização financeira, que resultou na assinatura de um acordo para consolidar a dívida externa. O acordo foi articulado pelo futuro presidente Campos Sales, **também paulista**, que negociou com os banqueiros ingleses – o London and River Plate Bank e a Casa Rothschild – o chamado *funding loan*. A negociação envolveu um vultoso empréstimo de cerca de dez milhões de libras ao Brasil e uma moratória, que previa o início do pagamento para três anos depois, em 1901. O Brasil fugiu da falência e estabilizou suas contas externas, mas teve que adotar uma política austera exigindo grandes sacrifícios da sociedade.

Campos Sales assumiu a presidência em 15 de novembro de 1898 tendo como principal objetivo implementar a nova política econômica. Nascido em Guaratinguetá, fazendeiro, advogado, era um republicano histórico, membro do PRP. Ex-senador constituinte, ex-ministro da Justiça e ex-presidente de São Paulo (1894-1898), era considerado um político experiente e habilidoso e contou com amplo apoio das oligarquias. Sua eleição garantiu a presença de um representante da burguesia cafeeira à frente do governo federal por mais quatro anos. Segundo o historiador Edgard Carone, foi no começo de sua gestão que se iniciaram as tratativas que levaram ao grande acordo que ficaria conhecido como “política dos governadores”. Na ocasião, o presidente negociava com o Congresso a aprovação do orçamento e de leis financeiras. Os governadores tiveram participação ativa nas negociações com as bancadas estaduais, razão pela qual o acordo foi inicialmente denominado “política dos estados”. Os projetos apresentados pelo governo vinham atender às exigências dos banqueiros ingleses e estabeleciam uma política antiinflacionária, com o corte de investimentos, o fim do incentivo à indústria, o recolhimento de grande volume de moedas e a criação de um novo imposto, a “Lei do Selo”, para o controle do comércio.

Logo em seu discurso **de abertura dos trabalhos do Congresso em 1899**, o presidente Campos Sales sinalizou que não tinha interesse no envolvimento em questões de política estadual, ganhando apoio quase absoluto do parlamentares. Em contrapartida, esperava que no Congresso prevalecessem os interesses maiores da nação, identificados com a política de saneamento financeiro do governo. Ciente das dificuldades que enfrentaria, pediu o apoio

dos congressistas, além de tolerância e disciplina “para atender a objetivos patrióticos”. Todos os projetos apresentados pelo governo foram aprovados sem qualquer dificuldade. Como era esperado, as medidas econômicas adotadas pelo governo causaram aumento imediato nos preços dos alimentos. Houve quebra de bancos e empresas, arrocho salarial e desemprego acentuado ao longo de todo o mandato de Campos Sales. Essa situação tornou-o extremamente impopular e lhe valeu o apelido de "Campos Selos". No entanto, o acordo firmado com governadores e deputados estabeleceu regras objetivas, que contribuíram para estabilizar as relações entre o poder central e os grupos situacionistas dominantes nos estados. O presidente atendia às oligarquias que temiam intervenções e passava a exercer pleno controle sobre o Congresso Nacional.

A COMISSÃO DE VERIFICAÇÃO DE PODERES E AS “DEGOLAS”

Em livro biográfico publicado em 1908, *Da propaganda à presidência*, Campos Sales destacou outra negociação que considerou decisiva nas tratativas que permitiram consolidar o grande arranjo político envolvendo as oligarquias em todo o Brasil. No final de 1899, seriam realizadas eleições para a escolha de deputados e senadores. Preocupado em assegurar o pleno apoio da maioria dos parlamentares nos dois últimos anos de seu governo, Campos Sales pactuou com deputados e governadores uma pequena reforma no regimento interno da Câmara dos Deputados alterando a forma de organizar a Comissão de Verificação de Poderes, mudança essa que teria grandes desdobramentos eleitorais e políticos.

A Constituição de 1891 reafirmara o princípio adotado no Império, segundo o qual cabia ao Legislativo “verificar e reconhecer os poderes de seus membros” (art. 18). Essa sistemática era considerada indispensável para assegurar a autonomia do Legislativo e o equilíbrio entre os poderes. Tradicionalmente, o parlamentar mais velho eleito tornava-se presidente da Comissão de Verificação de Poderes. Segundo as novas regras, a presidência passou a ser exercida pelo presidente ou o vice-presidente da Câmara da legislatura que se encerrava, desde que tivesse sido reeleito. Desse modo, era sempre um elemento da situação, próximo

ao presidente da República, que escolhia os demais integrantes da comissão.

A comissão foi transformada na etapa final de aniquilação das oposições, cujos diplomas eram recusados sob qualquer pretexto. Era a chamada “degola”: na eleição de 1900, dos 205 deputados que formavam o plenário da Câmara, 12 não obtiveram a confirmação de sua eleição; na eleição seguinte, de 1902, foram 74 os eleitos que não tiveram seu diploma reconhecido; em 1914, a prática foi radicalizada, com o afastamento de 91 opositores. Nas disputas eleitorais que se seguiram as “degolas” se repetiram e asseguraram à situação maioria no Congresso. As oposições podiam participar das eleições, mas aqueles considerados indesejados não tinham sua eleição validada. Com a manobra, o presidente da República tinha assegurada ampla maioria no Congresso Nacional. Nos estados, os grupos situacionistas fortaleceram-se, selando um compromisso mais duradouro. Mantiveram-se no poder em quase todos os estados do Brasil por 30 anos, até a Revolução de 1930.

Esse processo consolidou uma ampla cadeia de compromissos que costuma ser descrita como uma pirâmide: no topo estava o presidente, que controlava o Congresso e apoiava seus aliados nos estados; por sua vez, os governadores comprometiam-se a apoiar os candidatos a presidente indicados, escolher e eleger parlamentares de confiança; articulavam-se aos “coronéis” e seus “currais eleitorais”, que formavam a base de todo o esquema.

A POLÍTICA DO CAFÉ COM LEITE

Os sucessivos pactos estabeleceram regras duradouras de dominação que culminaram com um acordo entre Minas Gerais e São Paulo em torno do controle da presidência da República. Esse acordo foi firmado no final de 1899 com o presidente de Minas Gerais, Silviano Brandão, e contou com a participação das lideranças do PRP e do Partido Republicano Mineiro (PRM), partidos controlados pela oligarquia cafeeira. O pacto estabelecia que São Paulo, o estado mais rico, e Minas Gerais, com a maior bancada na Câmara dos Deputados, composta por 37 representantes, se alternariam à frente da presidência da República. Assim nasceu a famosa “política do café com leite”.

São Paulo e Minas Gerais passaram a indicar alternadamente os presidentes e vice-presidentes da República, além de nomear os ocupantes dos cargos e manobrar as verbas federais. Dessa forma, mantiveram total controle sobre as políticas econômicas governamentais, redefinindo o controle que exercia a oligarquia cafeeira, a mais influente do país. Nos anos seguintes, essa hegemonia se traduziu na “política de valorização do café”, que envolveu a negociação de empréstimos externos para a compra do café excedente, assegurando os lucros dos cafeicultores e, conforme a clássica tese do economista Celso Furtado, a “socialização dos prejuízos”, já que a dívida deveria ser paga por toda a sociedade.

Outro viés importante do acordo, destacado pelo presidente Campos Sales, foi que, com maior estabilidade, as elites dominantes controlariam melhor “as multidões que tumultuavam as ruas da Capital da União”. O presidente ainda salientou que a “política dos governadores” foi concluída por ocasião da eleição de seu sucessor. A campanha foi conduzida pelo próprio Campos Sales, que buscou garantir ao também paulista Rodrigues Alves o apoio dos governadores. Rodrigues Alves foi eleito presidente da República em 1º de março de 1902, com 592.039 votos, contra apenas 42.542 de seu principal competidor, Quintino Bocaiúva. Ao justificar a hegemonia de São Paulo e Minas Gerais no contexto da “política do café com leite”, o presidente concluiu: “O poder financeiro das aristocracias rurais daqueles dois [HYPERLINK "http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado"](http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado) \o "Estado" estados, crescente durante o século anterior, havia permitido que seus políticos adquirissem projeção nacional”.

Apesar da eleição de seu candidato ter sido uma das mais tranquilas da Primeira República, Campos Sales, ao encerrar o seu governo, enfrentava enorme impopularidade, a ponto de ter sido vaiado e apedrejado por populares no caminho entre o palácio do Catete, sede do governo federal no Rio de Janeiro, e a estação de trem de onde voltou para São Paulo.

O grande pacto aristocrático nacional estabelecido pela “política dos governadores” sofreu alguns contratemplos quando da eleição para presidente em 1910 do marechal Hermes da Fonseca, que era gaúcho, e da posse em 1919 do vice-presidente Epitácio Pessoa,

paraibano. No entanto, a hegemonia das oligarquias cafeeiras manteve-se absoluta até 1930. Já na época em que foi aprovada a nova forma de organização da Comissão de Verificação de Poderes, foi muito questionada a legitimidade do sistema de representação, que passou a ser denunciado como um artificialismo, pois desvirtuava os princípios do liberalismo. Entre outras críticas, na década de 1920, os “tenentes” acusavam o sistema federalista oligárquico de ter criado 20 feudos no país. Apesar das persistentes denúncias e agitações políticas que se intensificaram com os levantes tenentistas, o sistema oligárquico consolidado no governo Campos Sales só chegou ao seu término com a Revolução de 1930.

Carlos Alberto Ungaretti Dias

Fontes: ARRUDA, P. *Liberalismo*; BELLO, J. *História*; BONAVIDES, P. *História*; BOSI, A. *Arqueologia*; CARONE, E. *Primeira*; CARONE, E. *República Velha*; CARONE, E. *República Velha II*; CARVALHO, J. *Bestializados*; CARVALHO, J. *Formação*; DEAN, W. *Industrialização*; FAORO, R. *Donos*; FAUSTO, B. *Crises*; FAUSTO, B. *Expansão*; FAUSTO, B. *História*; FAUSTO, B. *Revolução*; LEAL, V. *Coronelismo*; MAGALHÃES, M. *Mecanismo*; MENDES JUNIOR, A.; MARANHÃO, R. *República* (v.3); MOREIRA, S. *São Paulo*; PINHEIRO, P. *Classes*; RESENDE, M. *Processo*; SAES, D. *Classe*; SCHWARTZMAN, S. *Bases*; SOUZA, M. *Processo*.