

Política e poder no Estado do Rio de Janeiro na República Velha

MARIETA DE MORAES FERREIRA*

O objetivo do presente artigo é analisar a atuação das diversas frações da classe dominante fluminense no período compreendido entre 1889 e 1930, visando o controle do — ou a participação no — poder estadual, bem como suas propostas políticas e econômicas de reorganização do Estado, e o conteúdo das relações desses grupos com as demais unidades da federação e com o poder central. “A implantação da República federativa no Brasil coincidiu, no Estado do Rio, com sérias dificuldades econômicas e financeiras que, em fins da década de 1890, chegaram a uma situação-limite, muito embora esse quadro de crise tenha sido entremeado por breves conjunturas de recuperação”. A elaboração do artigo tem por base o conjunto de trabalhos produzidos pela equipe do Programa de Pesquisa de História do Estado do Rio de Janeiro, do CPDOC/FGV. A equipe do programa é composta pelos pesquisadores Mônica Kornis, Paulo Brandi, Renato Lemos, Sérgio Lamarão, Sílvia Pantoja, Vera Teixeira da Silva.

* Doutoranda em História na UFF.
Coordenadora do Programa de Pesquisa de História do Estado do Rio de Janeiro, do CPDOC/FGV.

O objetivo deste artigo é analisar a dinâmica das transformações ocorridas no Estado do Rio no período compreendido entre 1889 e 1930, tendo como principal eixo de análise a luta empreendida pelas frações da classe dominante visando o controle do poder no Estado, bem como suas articulações com a política nacional.

Dentro dessa perspectiva, nossa proposta é não só contribuir para um maior conhecimento da problemática específica do Rio de Janeiro, como também fornecer subsídios para um melhor entendimento da implantação e funcionamento do federalismo na República Velha.

O tratamento dado à análise da problemática do federalismo tem sido insuficiente e parcial, uma vez que são poucos os estudos monográficos ou regionais que esclarecem os intrincados aspectos das relações entre a União e os Estados.

A partir da década de 1970, foram publicados inúmeros trabalhos no campo da história regional, que forneceram contribuições importantes a essa temática. Esses estudos se concentraram, em sua maioria, em Estados que desempenharam um papel de primeiro plano na condução do processo de industrialização brasileira ou na definição da política nacional como é o caso de São Paulo e Rio Grande do Sul, analisados por Joseph Love, e de Minas Gerais, por John Wirth — ou naqueles que exerceram alguma liderança em amplas regiões do país, como Pernambuco no nordeste, objeto de investigação de Robert Levine¹.

O comportamento dos Estados que se situaram à margem do eixo do poder vigente na República Velha, contudo, ainda é bem pouco conhecido. Desempenhando um papel² de menor relevância na definição das linhas gerais do funcionamento da política nacional, a problemática interna dos demais Estados é ignorada ou interpretada a partir de inferências oriundas dos modelos construídos para análise dos Estados dominantes, o que impede a recuperação da dinâmica própria daqueles Estados.

Embora as grandes decisões sejam tomadas nos núcleos econômica e politicamente dominantes, é importante detectar em que medida as propostas ditadas pelos interesses da política nacional foram absorvidas ou tornaram-se objeto de resistência ou contestação.

O Município Neutro da Corte

O Estado do Rio, a despeito de sua trajetória *sui generis* em termos político-administrativos, não tem sido alvo de um interesse maior por parte dos estudiosos. Durante grande parte do período colonial, o território do atual Estado do Rio correspon-

dia à capitania do Rio de Janeiro. Seu principal centro urbano era a cidade do Rio de Janeiro, que, a partir de 1763, passou a sediar a administração portuguesa no Brasil.

Com a promulgação do Ato Adicional em 1834, a cidade do Rio de Janeiro passou a constituir o Município Neutro da Corte, desvinculando-se da província do Rio de Janeiro. Se, por um lado, a província deixava de abrigar a maior cidade, o principal porto e o centro político do Império, por outro lado conquistava sua autonomia político-administrativa. Essa autonomia, contudo, não foi suficiente para libertar a província do peso da cidade do Rio de Janeiro na sua vida política e econômica. A extrema centralização imperial acentuava a relação de dependência da província para com a capital, o que resultava no carreamento para a Corte de vultosos recursos econômicos e tributários, além de permitir constante ingerência da Coroa nos negócios fluminenses.

A proclamação da República em 1889, ao promover a descentralização político-administrativa no país, gerou expectativas de uma efetiva autonomia no agora Estado do Rio de Janeiro. A implantação da República federativa no Brasil coincidiu, no Estado do Rio, com sérias dificuldades econômicas e financeiras que, em fins da década de 1890, chegaram a uma situação-limite, muito embora esse quadro de crise tenha sido entremeadado por breves conjunturas de recuperação. Além desses problemas de ordem econômica, o exercício, pelos fluminenses, da autonomia que o federalismo oferecia, foi dificultado, mais uma vez, pela proximidade da capital federal, a ponto de se tornar voz corrente que a política estadual era decidida na Rua do Ouvidor.

O início da construção de Brasília no final da década de 1950 deu origem a toda uma discussão no sentido de reintegrar ao Estado a cidade do Rio de Janeiro, quando esta deixasse de sediar o Distrito Federal. Contudo, a inauguração da nova capital em 1960 não teve como consequência imediata a fusão, tendo a cidade do Rio de Janeiro se transformado no Estado da Guanabara.

Na década de 1970, o debate sobre a fusão foi reativado. Aqueles que defendiam a medida centravam sua argumentação no esvaziamento econômico da Guanabara, que poderia ser superado através da criação de um novo pólo econômico via fusão com o Estado do Rio. Finalmente, em 1975, procedeu-se à fusão das duas unidades da federação.

Até o momento, as expectativas de formação de um novo pólo econômico dinâmico no novo Estado do Rio não se concretizaram. Atualmente, diversos veículos de informações — imprensa, relató-

rios técnicos — apontam o Rio de Janeiro como um estado problemático, carente de dinamismo econômico, estagnado e comportando em seu território uma das áreas mais atrasadas do país — o norte fluminense.

Acreditamos que a análise da história política fluminense poderá vir a contribuir para a compreensão das origens dos problemas que caracterizam atualmente o Estado.

A ação das frações das classes dominantes

A província do Rio de Janeiro foi, graças à pujança da cafeicultura escravista do vale do Paraíba, o principal pólo econômico do país durante quase meio século do período imperial. No plano político, constituiu, indiscutivelmente, a base de poder do regime monárquico. Na década de 1880, porém, a província entrou em declínio econômico provocado por sérios problemas na produção cafeeira, tendo assistido à proclamação e à instalação da República em meio a grave crise política, que se refletiu em considerável perda de influência no conjunto da federação recém-criada.

Ao contrário de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, onde as elites dominantes vieram a se organizar em torno de partidos politicamente coesos, o Estado do Rio teve sua trajetória marcada por intensos conflitos no interior da classe dirigente, que repercutiram na ausência de agremiações partidárias melhor estruturadas.

Partindo desse quadro geral, nossa proposta é analisar a ação das frações da classe dominante visando o controle do — ou participação no — poder, bem como suas propostas políticas e econômicas para reorganizar o Estado, tendo como pano de fundo a nova conjuntura trazida pela República. Nossas preocupações voltam-se igualmente para a análise do conteúdo das relações desses grupos, do governo fluminense, com as demais unidades da federação, pretendendo com isso detectar a capacidade de manobra dos mesmos na defesa de seus interesses.

A reconstituição da trajetória dos grupos dominantes fluminenses nos permitiu dividir a história política do Estado na República Velha em quatro períodos básicos.

Inicialmente, temos a fase de estruturação do regime republicano (1889-1891), marcada por uma grande instabilidade política. Com a proclamação da República, o governo do Estado foi entregue, por indicação do patriarca republicano Quintino Bocaiuva, a Francisco Portela. Embora membro do grupo dos republicanos históricos do Estado, Portela carecia de articulações mais estreitas com

as lideranças políticas mais expressivas do Estado, em particular do Partido Republicano Fluminense³, atuando mais como um representante direto do poder central no Rio de Janeiro.

Excluídos das negociações para a organização da nova máquina política, segmentos significativos da PRF, liderados pelos republicanos históricos Silva Jardim e José Tomás de Porciúncula, passaram em pouco tempo à oposição, combatendo tenazmente o governo Portela. Escudado no Executivo Federal, que lhe concedia amplo apoio, Portela procurou construir uma base política própria, buscando, para tal, lançar mão de uma série de mecanismos que neutralizassem seus adversários, i.e., setores oposicionistas do PRF e ex-monarquistas. Essas duas facções, impossibilitadas de participar da nova estrutura de poder, iniciaram um movimento de aproximação que culminou na criação do Partido Autonomista Fluminense (PAF), depois que ambas foram derrotadas nas eleições para Constituinte estadual. As lideranças de maior peso do novo partido eram Porciúncula e o ex-monarquista conservador conselheiro Paulino Soares de Souza.

Durante essa primeira fase, os conflitos tiveram como eixo a luta pelo controle político, sendo adiadas as discussões em torno de questões econômicas. Isso pode ser explicado, pelo menos parcialmente, pelo fato de que a crise da cafeicultura fluminense, em curso desde o começo dos anos 80, teve seus efeitos minimizados no final da década pela elevação dos preços do café e, no início dos anos 90, pela reversão dos impostos de exportação da União para os Estados⁴. Essa conjuntura favorável permitiu, sem dúvida, um adiamento da discussão sobre os caminhos a serem seguidos para combater a crise estrutural da lavoura cafeeira fluminense.

A brusca alteração no quadro político nacional — representada pelo afastamento do marechal Deodoro da Fonseca da presidência do país em novembro de 1891 e sua substituição pelo vice-presidente, marechal Floriano Peixoto — teve profunda repercussão no Rio de Janeiro, como de resto nos demais Estados da federação. A queda de Deodoro significou uma completa inversão na correlação de forças existentes na política fluminense. Portela e seu grupo foram aliados do governo, galgando o poder uma coalizão de republicanos históricos e ex-monarquistas, sob a liderança de Porciúncula.

A conciliação

Essa nova fase da política fluminense, inaugurada em 1892⁵, teve como traço básico a conciliação. Unidos internamente, os setores dominantes no Es-

tado ganharam uma margem de manobra mais ampla para exercer a autonomia propiciada pela organização federativa do país, na medida em que a autonomia estadual estava diretamente vinculada à unidade oligárquica interna⁶.

Tendo como preocupação básica a manutenção da estabilidade no Estado, a questão da transferência da capital, levantada já na administração Portela, voltou à tona. A localização de Niterói, muito próxima à cidade do Rio de Janeiro, permitia — como já foi dito — a direta influência da capital federal na vida fluminense. Ainda que houvesse um consenso em relação à transferência da capital, o local suscitava debates acirrados. A eclosão da Revolta da Armada, em setembro de 1893, apressou esse processo de transferência, uma vez que Niterói foi por diversas vezes bombardeada pelos revoltosos. Petrópolis, cidade que contava com a mais moderna infra-estrutura urbana do Estado e era a base política do presidente Porciúncula, foi a escolhida para sediar a capital⁷.

Esse quadro de tranqüilidade e apaziguamento políticos começou a sofrer alterações a partir de 1896, ano em que a frágil economia fluminense apresentou os primeiros sinais de uma verdadeira debacle. O responsável por isso, como não podia deixar de ser, foi o declínio acentuado dos preços do café no mercado internacional, que atingia não apenas os produtores, como também a administração estadual, na medida em que sua principal fonte de renda era, exatamente, o imposto de exportação sobre aquele produto.

Na esfera política, a disputa pelo controle do estratégico município de Campos acabou transcendendo os limites da política local, constituindo um dos elementos detonadores da cisão, em 1898, das forças situacionistas estaduais, em particular do PRF, e colocando um ponto final na estabilidade política do Estado do Rio. A crise partidária resultou no surgimento de duas correntes: uma, ligada a Porciúncula, controlava a maioria do Legislativo estadual e manteve a sigla PRF; a outra, sob a liderança do presidente do Estado, Alberto Torres, adotou a denominação de Partido Republicano do Rio de Janeiro (PRRJ) e, embora minoritária na Assembléia, controlava a maior parte das municipalidades fluminenses.

Articulavam-se assim, nesse momento, dois processos de crise — em nível econômico e em nível político — que conduziram o Estado, na virada do século, a uma situação de completo caos econômico-administrativo, conjugada a um verdadeiro impasse no plano político.

A saída para a crise implicava, do ponto de vista econômico-financeiro, a adoção de medidas efetivas que solucionassem a questão dos gastos públi-

cos e reorientassem a política econômica do Estado. Contudo, a implementação dessas medidas significava, inegavelmente, desagradar certos setores e ferir interesses, exigindo, portanto, uma sustentação política da qual a administração Alberto Torres não dispunha.

As discussões realizadas durante o período visando a solução da crise — tais como as referentes à diversificação da agricultura, tornando a economia menos dependente do café, a criação do imposto territorial, articulada com a diminuição progressiva do imposto da exportação, visando penalizar as terras improdutivas — caíram no vazio⁸.

Uma nova base de poder

Para se enfrentar a crise era necessário o fortalecimento do Executivo, que não só implementaria as diretrizes destinadas à reorganização econômica do Estado, como o também se voltaria para o saneamento das finanças, ampliando a receita — quer através de novos impostos e taxações, quer através da transferência, para a administração estadual, de recursos arrecadados pelos municípios — e reduzindo os gastos públicos, através da compressão dos salários do funcionalismo e da extinção de órgãos governamentais. A solução da crise passava igualmente por um rearranjo político, pela construção de uma nova base do poder, uma vez que os grupos em confronto naquela conjuntura não dispunham de força suficiente para arcar com o ônus de tais medidas.

O início do processo de redefinição política se delineou de forma mais clara com a sucessão de Alberto Torres, no ano de 1900. Contrariando a tendência dominante no seio do PRRJ, que era a de apoiar a candidatura do chefe político de Petrópolis, Hermogêneo Silva, o deputado federal Nilo Peçanha articulou, com o aval do governo federal, o nome de Quintino Bocaiúva para a presidência do Estado, alegando ser ele um candidato de consenso, capaz de angariar a adesão do conjunto das correntes políticas fluminenses⁹.

Nilo Peçanha, que até então não se destacara como figura de proa na política fluminense, ampliou seu raio de ação, graças ao apoio do presidente da República, Campos Sales. Bem sucedido no lançamento de Quintino, Nilo foi o grande beneficiário dessa conjuntura de crise. Enfeixando em suas mãos uma ampla gama de atribuições, conquanto não ocupasse nenhum cargo no governo Quintino, Nilo foi, sem dúvida, o principal idealizador e mentor das iniciativas tomadas naquela gestão¹⁰.

Embora do ponto de vista econômico pouco

tenha sido feito, redundando num agravamento ainda maior da crise, do ponto de vista político o governo Quintino lançou as bases para a ascensão ao poder de um novo grupo, sob a liderança direta de Nilo Peçanha. O retorno da capital de Petrópolis para Niterói e a reforma constitucional, efetuada em 1903, forneceram os instrumentos que permitiram ao Executivo estadual implementar as medidas necessárias para o combate à crise econômico-financeira e neutralizar — via cooptação ou via eliminação, conforme o caso — as oposições que viessem a se manifestar.

Arrumada formalmente a casa, Nilo ascendeu pessoalmente ao poder, sucedendo Quintino no governo do Estado. Seu programa incluía diversas medidas de incentivo à produção, tais como o estímulo à diversificação agrícola, implantação do imposto territorial, redução das taxas de exportação de café, açúcar e arroz, taxaço de mercadorias importadas de outros locais que tivessem similares no Estado. Além disso, previa o saneamento das finanças, através do corte no funcionalismo público, da redução salarial de determinadas categorias de funcionários, da reforma administrativa, que extinguiu numerosas repartições públicas, etc.¹¹

As reformas políticas e a bem-sucedida política econômico-financeira executada por Nilo entre 1904 e 1906 serviram de base de sustentação do grupo nilista, que logrou assim controlar o Estado — embora com interrupções — até 1922. Com efeito, o nilismo conseguiu manter-se como força dominante no Estado do Rio durante quase duas décadas, ainda que não tenha alcançado o mesmo nível de coesão interna, como o registrado em Minas Gerais e São Paulo. Sua dominação foi marcada por conflitos detonados, muitas vezes, a partir da intervenção do Executivo federal na política fluminense. Em duas ocasiões, embora com pesos diferenciados, a ação do governo federal contribuiu de forma decisiva para afastar os nilistas do controle político do Estado.

A primeira delas ocorreu durante o governo Alfredo Backer (1907-1910), quando o presidente Afonso Pena, aproveitando-se de divergências pre-existentes no Estado, provocadas pelo afastamento de Nilo do comando direto da política fluminense para assumir a vice-presidência da República, interveio decididamente em favor de Backer. Embora eleito com o apoio das forças nilistas, Backer delas se afastara, aproximando-se, em contrapartida, das correntes marginalizadas por Nilo. Além disso, Backer compôs também com políticos nilistas que haviam se indisposto com Nilo, devido à sua política administrativa marcada pela contenção dos gastos públicos e por restrições ao clientelismo exagerado.

Situação semelhante aconteceu na administração de Oliveira Botelho (1911-1914). Igualmente eleito com o apoio nilista, no final da sua gestão Oliveira Botelho acabou por romper com Nilo, em razão das pressões exercidas pelo presidente da República, marechal Hermes da Fonseca, e do todopoderoso senador gaúcho Pinheiro Machado. Assumindo uma posição independente face à sucessão de Hermes, Nilo viu-se pressionado pelo governo federal, a ponto de ter suas posições no Rio de Janeiro seriamente comprometidas¹².

Um eixo alternativo de poder

Em relação à política nacional, o período da hegemonia nilista pode ser caracterizado pela busca de uma maior margem de manobra no contexto da política dos governadores para os grupos dominantes fluminenses. Não resta dúvida que em diversas oportunidades Nilo Peçanha firmou acordos, articulou-se e mesmo submeteu-se às oligarquias dos Estados dominantes. No entanto, o sentido geral de sua ação era tentar construir um eixo alternativo de poder à dominação Minas-São Paulo. O acompanhamento da posição de Nilo e de seu grupo nas diversas sucessões presidenciais federais atesta sua posição divergente das orientações traçadas por Minas e São Paulo. Além disso, evidencia suas tentativas de aproximação com Bahia e Pernambuco — que, como o Rio de Janeiro, eram Estados de segunda grandeza —, e em alguns momentos com o Rio Grande do Sul, visando obter apoio às suas pretensões na política nacional¹³.

A efetivação dessas tentativas se deu com a formação da Reação Republicana (1921-1922), movimento que lançou o nome de Nilo Peçanha em oposição ao candidato oficial, Artur Bernardes, nas eleições presidenciais de 1922, e que era constituído pelas forças políticas dominantes nos Estados do Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco, além do Rio de Janeiro. Pelas proporções que assumiu, a Reação Republicana representou a primeira grave cisão inter-oligárquica na República Velha. Pela primeira vez, grupos dominantes em Estados política e economicamente mais fracos, contestaram abertamente a hegemonia do eixo Minas-São Paulo no plano nacional.

Com a derrota da Reação Republicana, as posições do nilismo foram duramente atingidas na política fluminense. Com efeito, o novo presidente Artur Bernardes aliou-se às oposições do Estado do Rio e preparou a derrubada de Nilo Peçanha e seus seguidores. Subiu então ao poder a corrente oposicionista liderada por Feliciano Sodré, após um breve interregno no qual o Estado ficou sob interven-

ção federal.

A intervenção federal, exercida por Aurelino Leal, significou, internamente, o desalojamento do nilismo de todas as posições de que desfrutava no quadro político estadual. Externamente, abriu caminho para o alinhamento do novo situacionismo fluminense em nível federal, o que fora uma relação instável durante a preeminência do nilismo.

Essa guinada na trajetória política fluminense parece indicar que, ao alijar os nilistas da luta pelo poder, a nova ordem diminuiu o nível dos conflitos internos. Essa maior coesão política do Estado seria, também, resultado do mais íntimo alinhamento fluminense ao governo federal.

Em resumo, se o período de predomínio nilista pode ser compreendido como um momento em que a liderança estadual buscava ampliar a margem de manobra frente ao poder central e aos demais Estados, o período de hegemonia das forças felicianistas foi marcado pelo alinhamento mais estreito com aqueles mesmos Estados, notadamente São Paulo. O controle da máquina do Estado por esse grupo terá custado, assim, o preço de uma restrição do campo da autonomia fluminense.

É verdade que, durante a República Velha, a prática do federalismo e do regionalismo pressupôs um dado grau de independência entre os Estados. Para o Estado do Rio, contudo, essa autonomia sempre foi obstada pela sua fraqueza econômica, pelo fracionamento político dos seus grupos dirigentes e pela proximidade com o Distrito Federal, que estabelecia relações muito intensas entre os rumos da política nacional e estadual.

Na década de 1920, as margens da autonomia estadual serão ainda mais cerceadas, agora em decorrência do início do processo de centralização registrado em nível nacional e que acabaria por levar à crise a "política dos governadores"¹⁴. No Estado do Rio, as primeiras investidas centralizadoras não provocaram maior resistência, visto ser esse um período em que a autonomia já deixara de ser uma bandeira de luta para os seus políticos.

1. LOVE, Joseph. *O regionalismo Gaúcho*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1975 e *A locomotiva*, São Paulo na federação brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra. WIRTH, John. *O fiel da balança*. Minas Gerais na federação brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
2. LEVINE, Robert. *A velha usina*. Pernambuco na federação brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
3. LEMOS, Renato. A implantação de ordem republicana no Estado do Rio. Documento de trabalho. CPDOC, 1985. Mimeo.
4. LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Presença de Alberto Torres (sua vida e pensamento)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968. p. 220
5. O período de hegemonia de José Tomaz de Porciúncula em termos administrativos englobou seu próprio governo (1892-1894), o governo de Maurício Abreu (1895-1897), e o início da administração de Alberto Torres.
6. LEMOS, Renato. Op. cit.
7. LIMA SOBRINHO, Barbosa. Op. cit., p. 120
8. SANTOS, Ana Maria dos. "Agriculture Reform and the of Decadence in State of Rio de Janeiro, 1870-1910". Austin, University of Texas, Tese de

- Doutorado, 1984. Mimeo.
9. A articulação do nome de Quintino Bocaiúva pode ser considerada como um marco inicial da dominação do nilismo no Estado. Essa fase incorporou as administrações do próprio Quintino (1900-1903), o 1.º governo Nilo (1904-1906), o 2.º governo Nilo (1915-1917), o governo de Raul Moraes Veiga (1919-1922), além das administrações de Backer e Oliveira Botelho, que foram iniciadas sob a influência do nilismo, a despeito do seu rompimento posterior.
10. LAMARÃO, Sérgio. "A Ascensão do nilismo no Rio de Janeiro". Documento de trabalho CPDOC, 1985. Mimeo.
11. RUSSEL, Robert. "Nilo Peçanha and Fluminense Política". Tese de Doutorado, University of New Mexico, maio de 1974. p. 101 a 107
12. KORNIS, Mônica Almeida. "Os limites à dominação nilista". Documento de trabalho, CPDOC, 1985. Mimeo.
13. FERREIRA, Marieta de Moraes. "A Reação Republicana e seus reflexos na política fluminense". Documento de trabalho - CPDOC, 1985. Mimeo.
14. PANG, Eul-Soo. *Coronelismo e Oligarquias - 1889-1943: a Bahia na Primeira República brasileira*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979. p. 166-167.