A POLÍTICA NA E DA CAPITAL DA REPÚBLICA

Prof. Dr. Américo Freire

Pesquisador do CPDOC/FGV
Professor do CAp./UFRJ

O objetivo deste texto é apresentar um breve panorama das relações políticas que se estabeleceram entre o poder central e a cidade do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, no período compreendido entre a proclamação da República e meados da década de 1950, quando a questão da transferência da capital saiu do campo das intenções para finalmente se transformar em agenda de governo.

Para fins de exposição, optei por explorar o tema em dois níveis. Em primeiro lugar irei tratar do que se pode chamar a **política federal para a capital,** aqui entendida, a grosso modo, como o conjunto de iniciativas levadas adiante pelo poder central no sentido de ordenar o *campo político* da capital. Entre outras, serão abordadas nesta seção questões como: a ambigüidade da legislação republicana em relação à sede do governo; o influxo radical da década de1890 a crise no governo da capital; os governos Campos Sales/Rodrigues Alves e as estratégias de controle político da capital; a ação de Vargas e o fim da era Pedro Ernesto.

Em seguida, irei tratar sumariamente das bases locais da **política da capital**, ou seja, o foco agora desloca-se para o exame da atuação de agremiações e lideranças partidárias que obtiveram algum sucesso na aglutinação de forças políticas cariocas em torno de um projeto comum de cunho autonomista.

A nova/velha capital

No advento da República, a tese que animou um bom número de adeptos do novo regime, foi a da transferência da capital da cidade do Rio de Janeiro para o interior do país. Formulada ainda nos tempos do Império por homens públicos como José Bonifácio e Araújo Porto-Alegre, esta proposição se mostrava coerente com o clima político daqueles primórdios republicanos, no qual, mais do que em qualquer outro momento da história política brasileira, os detentores do poder acreditavam (ou faziam crer) que o Brasil finalmente tornara-se americano. Em função disso, nada melhor do que acompanhar a lição da primeira geração de dirigentes norte-americanos, a qual, como sabemos, tomou para si a tarefa de erguer uma cidade-sede em um território próprio, com uma finalidade precípua: a de abrigar a União longe das influências regionais ou locais.

Tamanho foi o apoio desta tese entre os constituintes brasileiros de 1890/91, que a medida não esbarrou em maiores resistências quando levada à discussão nas comissões e no plenário, nem mesmo entre os deputados federais e senadores cariocas, que se encontravam dispostos a livrar-se, o quanto antes, da tutela que tradicionalmente o poder central exercia sobre a vida política da cidade. Entre os defensores do projeto, foram levantados diversos argumentos, quase todos girando em torno dos problemas decorrentes de se manter a sede do governo em uma cidade vulnerável do ponto de vista militar e perigosa do ponto de vista político.

Não bastava, porém, aprovar a tese da transferência. Foi necessário ainda estabelecer algumas diretrizes tanto no que se refere à estrutura do governo do futuro Distrito Federal, quanto também definir qual deveria ser o *status* político-administrativo da cidade do Rio de Janeiro após a referida mudança.

No que diz respeito ao primeiro ponto, o constituinte fez questão de não avançar demais; fixou apenas dois importantes dispositivos gerais, quais sejam: 1) Seria do Congresso Nacional a atribuição de legislar sobre o Distrito Federal. A medida, diretamente inspirada no referido modelo norte-americano, possuía o objetivo de manter o novo ente político que estava sendo criado na órbita dos poderes centrais. 2) Ressalvadas as restrições especificadas na legislação

federal, o Distrito seria governado por *autoridades municipais*. Ao contrário da anterior, esta resolução fugiu inteiramente do espírito que conduzira a criação do Distrito de Colúmbia, uma vez que definiu *constitucionalmente* o regime pelo qual deveria ser organizada a sede de governo brasileira. Em linhas gerais, isto significava que o governo local deveria possuir não apenas um formato como os demais municípios brasileiros, como também atribuições próprias dos órgãos locais *que não poderiam ser derrogadas pelo poder tutelar central*. Em resumo: esta resolução terminou por fixar limites à livre ação do poder central em sua sede. Como será visto a seguir, o encaminhamento desta questão ficaria ao sabor das circunstâncias políticas.

Quanto ao destino político da cidade do Rio de Janeiro, o constituinte não tergiversou: aprovou a proposição da bancada carioca no sentido de transformar a "velha capital" em cidade-estado, dessa forma desautorando a proposição fluminense que defendia a reunião da cidade com o Estado do Rio.

Como sabemos, a propalada transferência terminou por cair no vazio. Nada foi além do que a criação de sucessivas comissões técnicas que ficaram encarregadas de delimitar o território da futura capital, o que nada de concreto terminou para o encaminhamento político da questão. Uma vez mais referindo-se à experiência norte-americana, sabe-se que naquele país a criação de um Distrito Federal em território próprio esteve no centro do debate político na década de 1790, tendo sido conduzida de maneira enérgica e eficaz pelo próprio presidente Washington, com o concurso autorizado de Thomas Jefferson. No caso brasileiro, a mudança da capital não encontrou o mesmo respaldo político, fazendo com que predominassem os fatores de permanência, diretamente relacionados à enorme importância política, econômica, cultural e histórica da cidade do Rio de Janeiro para o país.

Isto posto, pode-se agora começar a examinar a maneira pela qual o regime republicano brasileiro procurou responder a esta situação de fato: a sede do governo permaneceria ainda, por prazo indeterminado, na maior e mais importante cidade do país.

Isso significava, entre outras coisas, dar resposta a uma série de questões. Vejamos algumas delas. Em primeiro lugar, em razão dos dos dispositivos constitucionais acima referidos, caberia ao Congresso Nacional definir com melhor precisão a forma pela qual seria organizado o Distrito Federal. De que maneira, por exemplo, o poder central iria participar das decisões de governo? Na medida em que haveria um governo municipal, qual seria a margem de liberdade e autonomia deste mesmo governo em relação ao poder central? O município da capital poderia, por exemplo, possuir órgãos políticos deliberativos? Em resumo: como não haveria a menor possibilidade de se reproduzir o modelo norte-americano, face aos termos já apresentados, qual seria afinal a original fórmula política brasileira capaz de compatibilizar princípios e interesses tão diversos?

Do ponto de vista político-institucional, a primeira resposta dada a esse conjunto de questões se encontra expressa no texto da Lei Orgânica do Município da capital, que entrou em vigor em setembro de 1892. Depois de acalorados debates entre a bancada carioca, defensora de um projeto autonomista, e diferentes setores políticos que propugnavam por uma proposta mais centralista, foi aprovado um texto final cuja principal orientação foi no sentido de garantir espaços de autonomia aos órgãos que passariam a compor o governo local, ao mesmo tempo em que procurou assegurar a influência do poder federal tanto no que concerne à formação do governo local, quanto à supervisão das resoluções deste mesmo governo.

Tendo em vista este conjunto de variáveis, formou-se uma estrutura de governo constituída pelos seguintes órgãos: 1) um Conselho Municipal eleito pela população e com *atribuições típicas dos demais órgãos legislativos*, tais como a votação do orçamento, a aprovação de empréstimos, a desapropriação e venda de propriedades, entre outras. Ao mesmo tempo, porém, *retirou-se o caráter deliberativo* do órgão, uma vez que a apreciação dos vetos do prefeito apostos às resoluções produzidas pelo Conselho, ficaria a cargo de um órgão do poder central, no caso o Senado Federal. 2) As funções de natureza executiva ficariam a cargo de um prefeito nomeado pelo presidente da República,

ouvido o Senado Federal. Para dar alguma substância à ação político-administrativa do prefeito, aprovou-se que o mesmo deveria possuir um mandato de quatro anos.

Estratégias de enquadramento da capital

Esta estrutura de governo não resistiu por muito tempo. Na primeira presidência civil, de Prudente de Morais, ela foi posta à prova e reprovada pelo governo federal. Vejamos. Ultrapassada a crise político-militar que tomou conta do governo Floriano Peixoto, Prudente foi eleito por uma vasta composição de forças civis - capitaneadas pelo Partido Republicano Federalista (PRF) – com uma plataforma política baseada na pacificação da República. Em meio a uma série de compromissos para a formação do governo, o novo presidente firmou um acordo com o principal grupo político carioca – no caso, a seção carioca do PRF –, que resultou na nomeação de uma de suas principais lideranças – o médico e parlamentar Furquim Werneck – para o comando da prefeitura. Com a medida, Prudente – advertida ou inadvertidamente – deu fôlego às teses autonomistas locais.

Como se sabe, Prudente pouco conseguiu governar; sua estratégia de institucionalização republicana esbarrou tanto no ímpeto *jacobino* florianista, como na força congressual do PRF. No contexto de um grave crise política que atingiu o ápice no ano de 1897, ficaram em lados inteiramente opostos o presidente da República e o prefeito da capital. Feito vencedor, Prudente tratou de retaliar forçando a exoneração de Werneck da prefeitura. Ao mesmo tempo, começou a adotar uma estratégia que consistiu em minar a ação dos grupos políticos locais que dominavam amplamente o Conselho Municipal e a representação do Distrito nas Casas federais.

Nas duas administrações que se seguiram a de Prudente de Morais, respectivamente a dos presidentes Campos Sales e Rodrigues Alves, promoveu-se uma radical alteração no sistema de governo da capital. Entre os anos de 1899 e 1904, o Congresso Nacional aprovou um conjunto de proposições, a maioria delas originárias de parlamentares ligados ao governo federal, que teve como objetivo fundamental *livrar o poder central dos óbices criados pela legislação anterior*, sem que isso significasse a derrogação do regime municipal que havia sido implantado pela Constituição de 1891.

A fórmula adotada para isso consistiu em reduzir substancialmente as atribuições administrativas do órgão representativo local – o Conselho Municipal – , transferindo-as diretamente para a prefeitura. Ao mesmo tempo, consagrou-se nos novos textos legais a figura de um Prefeito *inteiramente subordinado à presidência da república*, na medida em que o mesmo passou a ser nomeado livremente, ou seja, sem a aprovação do Senado, tornando-se também passível de demissão a qualquer momento, "a bem do serviço público".

É bom que se diga que Campos Sales e Rodrigues Alves não adotaram os mesmos procedimentos para atingir os seus objetivos. O primeiro apostou todas as suas fichas em uma política de estrangulamento político e financeiro da sede do governo. Diretamente, ou por meio de seus aliados no Congresso, tomou iniciativas no sentido de anular pleitos eleitorais; intervir no processo de reconhecimento de parlamentares do Distrito; além de corroborar com a tese de que a vida política na capital era o que de pior existia na República, ao se referir às fraudes e violências que constantemente marcavam as eleições cariocas - como, de resto, costumava acontecer em todo o país.

Não há de se imaginar, contudo, que o construtor da "política dos estados" fez tudo isso sem encontrar resistências. Concentrado que estava em manter a "ferro e fogo" uma dura política financeira, Sales terminou por não assegurar instrumentos de governo a uma série de prefeitos da capital que pouco puderam fazer para gerir uma máquina à beira da insolvência. Sem qualquer "agenda positiva", abriu o flanco para inúmeras críticas da imprensa e dos meios políticos.

Na gestão de Rodrigues Alves, a situação foi outra. Em um primeiro momento, o novo presidente acompanhou os passos do seu antecessor ao promover uma *nova reforma na Lei Orgânica*, que resultou, entre outros pontos, na instauração de um regime ditatorial na capital por seis meses. (A literatura registra que esta foi uma condição apresentada pelo engenheiro Pereira Passos ao presidente para assumir a prefeitura.) Logo depois de dar posse ao novo prefeito, Alves, ao contrário de Sales, saiu de cena. Com isso, permitiu que Passos realizasse, com iniciativa e desenvoltura, um ciclópico programa de obras públicas que causou grande impacto nos meios políticos e jornalísticos. Essa situação corroborou com proposições que defendiam a manutenção de um regime de exceção na sede do governo, por prazo indeterminado.

Seja por razões de ordem constitucional, seja por motivos políticos conjunturais, o fato é que, passado o período ditatorial, uma vez mais apostou-se na permanência de um sistema político na sede de governo constituído por órgãos federais e municipais. O enorme sucesso político e popular da administração de Pereira Passos, comprovou que era possível governar a capital por meio dos instrumentos que foram substanciados na nova legislação do Distrito, segundo os quais um prefeito forte do ponto de vista administrativo e subordinado diretamente à presidência, passaria a ser a principal figura política em meio ao esvaziamento do papel administrativo e institucional dos órgãos legislativos (Conselho Municipal e Senado Federal).

Esta fórmula de governo, explicitamente inspirada na experiência norte-americana, mostrou maior fôlego que a anterior e perdurou até o fim da Primeira República. Na Era Vargas, porém, foi devidamente tragada pela rápida ação dos revolucionários de 30, junto com o arcabouço político-legal da "República Velha".

No que se refere à política varguista para a capital, pode-se distinguir duas fases bem definidas. Na primeira delas, relativa ao período compreendido entre os anos de 1931 e 1936, a aposta foi no sentido de dar curso a um projeto de caráter autonomista para a sede do governo, centrado na figura do interventor e depois prefeito Pedro Ernesto, nome de destaque na ação revolucionária e homem da estrita confiança de Vargas. A despeito da postura desfavorável de diversos setores quanto à viabilidade política do referido projeto, inclusive por parte de alguns parlamentares do Distrito, o mesmo entrou em vigor em 1934, quando a Assembléia Constituinte aprovou dispositivo no qual foi assegurada autonomia política e administrativa para a *sede provisória do governo*. O novo governo do Distrito Federal seria formado *exclusivamente por um prefeito e uma Câmara Municipal*, ambos eleitos por sufrágio direto. Somente no caso da primeira eleição para prefeito, a ocorrer em outubro daquele mesmo ano, caberia à Câmara a escolha do novo chefe do executivo da capital. Naquele caso em particular, a Câmara consagrou para o cargo o nome de Pedro Ernesto – principal liderança política da capital.

Como no começo da República, o novo ciclo autonomista logo seria abortado. Em meio à escalada repressiva que tomou conta do país após o fracassado levante comunista de novembro de 1935, Vargas tratou de aproveitar o momento para acertar as contas com Pedro Ernesto, seu ex-aliado, que, à frente da Municipalidade da capital, deu sucessivas mostras de que possuía, além de iniciativa administrativa, um enorme apetite para vôos políticos mais altos. Em razão disso, o presidente achou por bem acreditar nas denúncias levantadas por alguns setores próximos ao governo, que imputavam ao prefeito certa responsabilidade pela ocorrência do levante. Esta crença de Vargas teve enormes desdobramentos para o Distrito Federal, quais sejam: a prisão de Pedro Ernesto e a adoção de um conjunto de medidas de caráter intervencionista, entre as quais o fechamento da Câmara, que atingiu em cheio a autonomia do governo local.

Já no contexto da ordem política estabelecida pela Constituição de 1946, o sistema de governo adotado para a *eterna capital provisória*, tomou como principal referência o modelo fixado durante a Primeira República, mais especificamente na gestão do presidente Rodrigues Alves, segundo o qual o governo local se constituía em uma entidade político-administrativa não autônoma, sob a tutela tanto da presidência da República (responsável pela

nomeação e demissão do prefeito), quanto do Senado Federal (responsável pela apreciação dos vetos do prefeito apostos às resoluções da Câmara Municipal).

Durante a primeira década dos "anos democráticos", ou seja, entre 1946 e 1956, este modelo tutelar de governo não sofreria qualquer alteração, tendo sido inclusive reafirmado pelo Congresso Nacional quando da aprovação da Lei Orgânica da capital, em 1948. Ao que tudo indica, as forças políticas dominantes haviam finalmente chegado a um acordo a respeito da melhor forma de ordenar a capital *provisória*. Em linhas gerais, é isso que deve explicar a pouca ressonância das teses autonomistas propugnadas pela imprensa e por parlamentares cariocas de diferentes partidos, junto à grande parte da elite política brasileira.

Partidos e lideranças cariocas

Dentre as dezenas de partidos políticos que foram criados na cidade do Rio de Janeiro no período em tela, quatro deles merecem registro pelo seu papel na história das lutas autonomistas cariocas. A saber: o Partido Republicano Federalista, seção DF (PRF); o Partido Republicano do Distrito Federal (PRDF); a Aliança Republicana (AR); e o Partido Autonomista do Distrito Federal (PADF). Vejamos algumas de suas principais proposições e lideranças.

Criada para dar apoio à administração de Prudente de Morais na sede do governo, a seção carioca do PRF exerceu forte influência na vida política da cidade, particularmente durante a gestão de Furquim Werneck à frente da prefeitura, entre os anos de 1895 e 1897. No bojo da grave disputa política que se sucedeu entre o prócer nacional do PRF, Francisco Glicério, e o presidente Prudente de Morais, a agremiação, ao seguir com entusiasmo a orientação política do primeiro, entrou em rota direta de colisão com a presidência. Na gestão do presidente Campos Sales, o partido perdeu substância e a condição de eixo político capaz de aglutinar diferentes lideranças, passando cada vez mais a se confundir com a trajetória de sua principal liderança, o senador Tomas Delfino.

Originário de facções republicanas radicais, o médico Tomas Delfino, após destacar-se nas discussões constituintes, nas quais foi um dos líderes na defesa das teses autonomistas, formou com Glicério para a criação do PRF na sede do governo. Por meio de alianças promovidas tanto com importantes forças congressuais, quanto com lideranças paroquiais cariocas, Delfino, em pouco tempo, alcançaria a senatoria – principal cargo político-eleitoral da capital e credencial necessária para exercer a chefia política do Distrito.

No que se refere à orientação partidária, o PRF carioca, a despeito de reunir algumas das principais lideranças florianistas da capital, nem de longe deve ser confundido com o radicalismo republicano que tomou conta das ruas do Distrito na segunda metade da década de 1890. Interessada que estava em ocupar o máximo possível o espaço institucional, a agremiação de Delfino, seguindo estilo cauteloso de sua principal liderança, costumava apresentar-se ao eleitorado levantando temas de natureza genérica, como a defesa da ordem constitucional, no intuito de reunir, em torno do partido, um conjunto expressivo de lideranças que compunham o fragmentado campo político carioca.

Das quatro agremiações acima referidas, a de mais longo curso foi o PRDF. Como no caso do PRF, a agremiação também surgiu bafejada pelo oficialismo para apoiar o candidato situacionista à presidência – no caso, o paulista Campos Sales. Em pouco tempo, porém, a agremiação descambou para a oposição, vindo a denunciar o que considerava os desmandos presidenciais na ordem política da capital. No quadriênio presidencial seguinte, a agremiação se manteve em posição de distanciamento tanto no que diz respeito ao governo do presidente Rodrigues Alves, como em relação ao prefeito Pereira Passos.

Durante todos esses anos, coube ao médico e senador Barata Ribeiro a condição de chefe-mor do partido. Figura polêmica e estouvada, Ribeiro, que no início da sua carreira de homem público chegaria a ocupar por um breve

espaço de tempo a cadeira de prefeito da capital, não mostraria o mesmo apetite de Delfino no contínuo trabalho de articulação partidária. Como é comum acontecer entre os líderes que gostam de ouvir a própria voz em intermináveis discursos, Ribeiro preferiu mesmo foi atuar como um tribuno das causas da capital, como uma *personalidade* que prezava, antes de tudo, a independência política.

Em seu lugar, assumiria a chefia partidária o deputado federal e depois senador Augusto de Vasconcelos. Médico como os demais, Vasconcelos era a antítese de Ribeiro. Homem talhado para a articulação e para arregimentação político-eleitoral, com larga experiência em vencer e controlar pleitos, Vasconcelos, ao término da gestão Rodrigues Alves, refez as bases partidárias e empalmou o PRDF. Para isso, pôde contar com o apoio irrestrito do condestável gaúcho – o senador Pinheiro Machado. Durante a *República de Pinheiro Machado* (1906-1915), o PDRF transformou-se na seção carioca do Partido Republicano Conservador (PRC).

Do ponto de vista programático, não há muitas diferenças a se registrar entre o PRF e o PRDF. Ambos, foram partidos de quadros criados com uma finalidade precípua: orientar, dar *sentido* ao campo político da capital. Outra característica comum também deve ser registrada: estiveram diretamente vinculados a projetos de poder originários de lideranças congressuais; no caso, respectivamente às lideranças de Francisco Glicério e Pinheiro Machado. Em função disso, não tiveram condições de resistir muito tempo ao declínio político ou a desaparecimento dos seus protetores.

A terceira agremiação autonomista a ser citada foi a Aliança Republicana (AR), sucedânea do PRDF no controle político da capital. Entre os anos de 1916 e 1922, venceu todas as eleições na capital, elegendo a grande maioria dos deputados federais e intendentes, além de todos os senadores. O engenheiro e professor Paulo de Frontin, homem de enorme prestígio na capital, foi a sua principal liderança. Eleito senador pela legenda da AR, renunciou ao mandato para assumir por alguns meses a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, cuja gestão foi comparada pela imprensa à de Pereira Passos. Após esta breve passagem pelo executivo, tornou-se a principal liderança da capital até a Revolução de 1930. Até os dias de hoje, foi o único homem público a ser eleito quatro vezes para representar o Rio de Janeiro no Senado Federal.

Paulo de Frontin e a AR entraram em rota de colisão no pleito presidencial de 1922, quando a agremiação formou com Artur Bernardes, enquanto o senador do Rio optou por apoiar a chapa da *Reação Republicana*, liderada por Nilo Peçanha. A abrupta saída de Frontin em plena campanha eleitoral, representou um abalo considerável para o partido, que terminou por não resistir à radicalização dos anos 20.

Em linhas gerais, a AR seguiu o figurino partidário apresentado anteriormente. A única diferença significativa a registrar foi a sua natureza política mais local, menos dependente de projetos políticos nacionais.

O Partido Autonomista do Distrito Federal (PADF) representou o estuário para algumas das principais forças políticas cariocas na nova conjuntura que se abriu com a vitória da Revolução de 1930. Sob a égide da liderança de Pedro Ernesto, a agremiação teve condições de exercer forte domínio na capital, seja pela força majoritária de suas bancadas legislativas, seja pela influência junto à prefeitura.

O médico e *tenente civil* Pedro Ernesto foi talvez a mais forte liderança autonomista na história política da capital. Como nenhum outro dos líderes apresentados, atuou no sentido de assentar sólidas bases políticas e sociais na capital como plataforma para uma atuação nacional de maior destaque. Paralelamente à ação partidária, Pedro Ernesto atuou também no sentido de dar forte conteúdo social ao seu governo na capital republicana, haja vista suas realizações nos campos da saúde e da educação. Como vimos, o prefeito e seu *projeto autonomista e modelar para o resto do país*, terminaram por esbarrar em um adversário político de peso, que não quis, em hipótese alguma, deixar que a sede *provisória* do governo saísse do seu controle.

Referências bibliográficas

- Brenna, Giovanna Rosso Del (org.). *O Rio de Janeiro de Pereira Passos*: uma cidade em questão. Rio de Janeiro, Index, 1985.
- Enkins, Stanley & McKitrick, Eric. *The age of federalim*. New York, Oxford Univ.Press, 1993.
- Freire, Américo. "Campos Sales e a República carioca". *Locus*: revista de História. Juiz de Fora, Núcleo de História Regional/EDUFJF, 1996.
- _____ . *Uma capital para a República: poder federal e forças políticas locais no Rio de Janeiro na passagem para o século XX*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2000.
- Green, Constance McLaughinn. *Washington: A history of the capital*. Princeton, Princeton University Press, 1962
- Lessa, Renato. *A invenção republicana*: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira. São Paulo, Vértice/Rio de Janeiro, IUPERJ, 1988.
- Motta, Marly Silva da. *Rio de Janeiro: de cidade capital a estado da Guanabara*. Rio de Janeiro, FGV, 2001 (coleção Estudos do Rio de Janeiro)
- Noronha Santos, Francisco Agenor. *Acerca da Organização Municipal e dos Prefeitos do Distrito Federal*. Rio de Janeiro, O GLOBO, 1945.
- Roure, Agenor de. *A Constituinte Republicana*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1920.
Salgueiro, Heliana Angotti (org.) *Cidades capitais do século XIX*. São Paulo, Edusp, 2001
- Sarmento, Carlos Eduardo Barbosa. *O Rio de Janeiro na Era Pedro Ernesto*. Rio de Janeiro, FGV, 2001 (coleção Estudos do Rio de Janeiro).