



DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
E SOCIAIS

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO PRIMEIRO BIÊNIO DO GOVERNO CAMPOS SALES

José Marcio Figueira Junior, Universidade Federal Rural do
Rio de Janeiro | NEAG – UFRRJ

RESUMO

Este trabalho busca estudar, através da ótica da História da Administração Pública, o início do Governo de Campos Sales, recortando sua candidatura e seus dois primeiros anos (das eleições e posse, ocorrida em 1898, até as articulações para as eleições legislativas ocorridas em 1900) o que inclui sua pauta de composição ministerial de governo e articulação para uma tentativa de harmonização entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ou seja, a administração que estava vigente quando, posteriormente, a Política dos Governadores foi articulada. Dentre os poucos estudos que dizem respeito ao período entre a Proclamação da República (1889) e a Revolução de 1930, denominado Primeira República para alguns autores e República Velha para outros, a Política dos Governadores de Campos Sales (cujo governo foi de 1898 a 1902) se destaca, devido à importância substantiva que o referido processo histórico teve em sua execução e momentos posteriores. Porém, como amostra da necessidade de estudar o presente recorte, ao analisarmos com mais profundidade o processo no qual Campos Sales foi Presidente, é perceptível uma história mais complexa, que não pode ser resumida apenas à Política dos Governadores e ao poderio dos potentados locais, mas sim a um processo profundo de múltiplos acontecimentos, cuja bibliografia, ainda em construção, tenta esquadrihar.

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO PRIMEIRO BIÊNIO DO GOVERNO CAMPOS SALES

FIGUEIRA JUNIOR, José Marcio

INTRODUÇÃO

Não é possível contar a História da Administração Pública no Brasil ou sem levar em conta o Governo Campos Sales, visto as relações, fundamentais em qualquer parte do mundo, entre o exercício da política e o exercício da administração, levando em conta que nos dois primeiros anos de governo, a Política dos Governadores ainda não era uma realidade, mas o modo pelo qual era realizada a Administração Pública sim. Mesmo assim, não é possível realizar esta análise sem levar em consideração as relações entre União e os Estados ou, por definição, Federação. Esta história, por sua vez, resulta no mesmo objeto de análise: a forma singular pela qual este Governo compôs e executou a Administração Pública. Assim sendo, estudar essas relações, para enriquecer mais o debate em torno deste tema e desta história e dar continuidade à construção da literatura em torno dele, é o objetivo deste trabalho.

Este tema, por si só, já fornece uma primeira dificuldade: explicar bem a nossa história exige estarmos sempre além de qualquer fato isolado, o que configura arrojados esforços, difícilimos de recortar e encaixar nas etiquetas acadêmicas. Não há meios de analisar nossa formação e nossos momentos, sejam bons ou ruins, sem levar este dado em conta. Podemos evidenciar isso através de nosso próprio recorte: o Governo Campos Sales tentou, de seu modo e em seu contexto, perceber o que, no Império, dava suporte ao funcionamento do Estado de forma mais próxima de uma harmonia e que não figurava na organização da República. Com isso, os fatos fundamentais desta história partem dos modos pelos quais tentou-se preencher essas lacunas. A título de exemplo já aqui: não havia quem, quando e por onde fizesse o exercício da moderação desempenhado, anteriormente, pelo Imperador através do Poder Moderador. Outro ponto que também evidencia a afirmação dada foi o fato do Governo Campos Sales ter sido decisivo em relação a questões fundamentais da história da República que veio após o mesmo, não apenas no que diz respeito ao modo como se desenvolveu até a Revolução de 30 (apesar da conhecida e correta importância em casos como a denominada Política do Café com Leite), mas até os tempos hodiernos.

Já é possível demonstrar, assim, que estamos diante de um complexo quadro, tal qual é impossível estudar sem levar em conta elementos exteriores a ele. Porém, no que diz respeito ao próprio, algumas questões devem ser levadas em conta para que haja organização na reflexão. Com que propostas Campos Sales articulou, junto ao partido e supostamente aos eleitores, sua candidatura e sua vitória? Como que, objetivamente, a composição do Governo interferiu na Administração Pública? Como o Presidente articulava, naquele difícil cenário, as questões próprias da Administração junto ao Congresso

Nacional? Essas questões são essenciais para o melhor entendimento dos aparatos políticos utilizados no interior do Estado na República em seu início e como isto influenciou o exercício administrativo.

É necessário primeiramente considerar que, ao mobilizar o Governo Campos Sales, ou seja, sua posse em 15 de novembro de 1898 até a posse de seu sucessor Rodrigues Alves em 15 de novembro de 1902, a compreensão do mesmo não é possível sem levar em conta algumas questões exteriores ao recorte, mas que envolve já a preparação do contexto ocorrido no mesmo, como o que diz respeito à candidatura, o programa de governo e o pleito. O foco que iremos dar ao nosso recorte, ou seja, os dois primeiros anos (os últimos meses de 1898 e os anos de 1899 e 1900) não anula esta afirmação. Afinal, o próprio Campos Sales trabalhou, já no contexto de seu lançamento como candidato pelo Partido Republicano Paulista, o que viriam a ser os pilares básicos de sua política e, conseqüentemente, de sua administração. Esse será, por certo, o primeiro ponto que trataremos.

Outro próximo ponto que trataremos será a forma pela qual foram dados os primeiros passos após a vitória eleitoral. Ou seja, a montagem e formação do Poder Executivo. Há, aí, temas interessantes de discussão, visto as formas pelas quais o próprio Presidente não apenas articulou a formação ministerial, mas é de suma importância a forma pela qual foi o mesmo operou com os chefes de pasta em seu governo.

Após vermos estas questões, investigaremos o ponto no qual estavam localizadas, havia tempo, a maior parte das dificuldades do cenário. Trata-se das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, visto que a nova Carta Constitucional propunha um experimento estatal diferenciado do formato tal qual era realizado ao longo do Império, com base na Carta de 1824. Este formato, por si só, não dava conta das lacunas que ficaram sem preenchimento após o início da experiência Republicana, o que significa que havia a necessidade da criação de novos instrumentos de articulação política, o que acaba por fornecer centralidade às relações entre esses dois poderes. Para estudarmos isso, tomaremos aqui como amostra as formas pelas quais o Poder Executivo articulou e aprovou os orçamentos anteriores ao início da Política dos Governadores, ou seja, os orçamentos dos anos de 1899 e 1900.

1. Campos Sales, o Partido Republicano Paulista e o programa de governo

É impossível analisar, na ótica de nosso argumento, a figura de Campos Sales e o contexto de seu mandato como presidente sem levar em consideração a forma pela qual o mesmo foi projetado para tal função e como isto se relacionou com o caótico contexto do início da República.

Neste sentido, cabe se questionar como Campos Sales figurava entre os republicanos e compartilhava os ideais presentes no interior dos círculos formados pelos mesmos. Para uma demonstração objetiva desta relação pode-se citar o exercício da função de presidente do Estado de São Paulo, com início em 1896 e renúncia em 1897 para a candidatura à Presidência da República. Esta vinculação supostamente colocaria Campos Sales entre aqueles que buscavam a realização do programa federativo, que teve

como um de seus resultados parte da imprecisão do experimento realizado na Carta de 1891, cujos objetivos podem ser observados no texto de Fernando Abrucio:

Mas era na questão da autonomia política que todas as províncias, sem exceção, se uniram em prol do projeto federalista, porque só neste aspecto poderia haver uma “equalização” dos benefícios a todas as unidades da federação. Autonomia política significava acabar com o controle que o Poder Central tinha sobre as eleições locais e, sobretudo, garantir a eletividade dos antigos presidentes de província, transformados em governadores de estado. (ABRUCIO, 1998, p. 33).

Porém, há já nesta vinculação de Campos Sales à federação atos políticos singulares em relação a outros republicanos, no que tange o modo de agir perante o que era proposto e a posterior realização destas propostas, principalmente quanto ao projeto federativo, cuja realização estava em construção. Estas questões funcionam para nós como evidências contextuais dos eventuais desacordos políticos e a falta de astúcia política na busca por soluções ao que era visto, o que colocava Campos Sales em posição diferenciada entre os republicanos, justificada, ainda que não fosse às claras, pela tentativa de posicionamento perante o cenário que pode ser ilustrado pela frase de Oliveira Vianna: “Elles se haviam contentado até então com um vago programma de aspirações vagas formulado em phrases vagas(...)” (VIANNA, 1927, p. 24)¹.

Portanto, esta percepção própria de Campos Sales quanto ao cenário político do momento gerou consequências objetivas quando se projetou sua candidatura à Presidência da República, afinal era preciso não apenas haver os ideais presentes na Carta de 1891, mas também meios concretos de realização dos mesmos. Havia o primeiro, mas não havia o segundo. Assim sendo, quando houve a renúncia à presidência de São Paulo e a projeção da candidatura à chefia do executivo da União, houve a necessidade de, através dos instrumentos políticos disponíveis, que incluíam seu programa de governo e as relações com o seu partido, ou seja, o Partido Republicano Paulista, lidar com a situação tal como a mesma se apresentava.

Neste sentido, a apresentação do programa de governo ao Partido, em banquete, já demonstrou que, apesar de vinculado a ele, Campos Sales trabalhou sua candidatura a partir da chave da desvinculação. Porém desvinculação a que? Ao espírito faccionário presente nas forças republicanas em tela, como demonstrado por Lessa:

Apesar de ter sido lido durante o banquete, o programa de governo de Campos Sales não se caracterizou por conter considerações sobre amizade ou amor. Na verdade, manifestou em todos os seus pontos militante aversão aos caprichos, às paixões e aos interesses. Apesar disso, importa considera-lo como texto elucidativo de uma nova proposta de organização da República, dotada da finalidade de impedir a contaminação do futuro do regime pelos seus pecados de infância. (LESSA, 2015, p. 156).

¹ Vale ressaltar que a citada obra de Oliveira Vianna, denominada O idealismo da Constituição, dizia respeito ao que motivou e a forma pela qual se deu a Carta de 1891. No contexto no qual foi publicado o dito volume, ou seja, no ano de 1927, era possível ver e sentir de forma mais clara as consequências políticas, econômicas e sociais do contexto que estamos estudando neste artigo.

A partir desta proposição é possível afirmar que o distanciamento das denominadas facções que hora dominavam o cenário político brasileiro com base nos partidos existentes foi realizada posicionando-se em favor do idealismo (apesar de não ser de fato favorável) que vigorava entre os republicanos (VIANNA, 1927, p. 29) para, assim, haver a menor oposição e o maior apoio possível por parte desses grupos, possibilitando o distanciando das experiências realizadas anteriormente sob o regime republicano (GUANABARA, 2002, p. 32) e, assim, abrindo caminho para o que o mesmo sugeria como as “soluções puramente republicanas”, ou seja, atos concretos realizados a partir da figura do Presidente da República (LESSA, 2015, p. 156).

Este contexto, cuja consequência foi a vitória eleitoral, nos fornece a base pela qual seguiremos em frente neste texto, pois há, já neste ponto, fundamentos essenciais para o entendimento de como se deu a Administração Pública. Podemos, aqui, já demonstrar isso a partir do texto de Renato Lessa:

O manifesto toca também em um dos pontos mais problemáticos do governo Prudente de Moraes: o das relações entre Executivo e Legislativo. Para Campos Sales, devem elas ser de “cordialidade”, porém reguladas pelo princípio de que “o parlamento não governa, nem administra”. Se a tarefa fundamental do governo é administrar, segue-se que o parlamento é virtualmente irrelevante no modelo. O que deve ser feito é imaginar um mecanismo que neutralize a natural vocação dos corpos representativos ao tumulto e à paralisia. Campos Sales acreditava que as relações entre os dois poderes não poderiam ser de outra natureza senão harmônicas. (...) um presidente imune ao conflito entre paixões; capaz de excluir de sua agenda a instabilidade provocada pela competição entre as facções; dotado de controle exclusivo, sem delegar poderes, sobre a máquina do Executivo; possuidor de uma rígida linha de demarcação entre as suas atribuições e as que restaram do Legislativo. Para que tudo isso? Para administrar. (LESSA, 2015, p. 159).

Assim sendo, é necessário ver como que estas questões pertinentes ao *candidato* Campos Sales foram traduzidas por parte do *Presidente* Campos Sales. Ou seja, de qual modo o mesmo operou, já após a vitória e a posse, para concretizar essas propostas quando a responsabilidade política e administrativa de fato deveria se fazer presente.

2. A composição do Poder Executivo e o modo de operar com o Poder Legislativo

Após a vitória eleitoral, realizada com larga vantagem em relação ao seu adversário Lauro Sodré, chegava a hora de realizar a composição do novo governo, o que incluía diversos pontos. O primeiro que trataremos aqui é o que tange à composição dos Ministérios. Esta questão é essencial em nossa discussão, visto que o tema ministerial possui centralidade ímpar na Administração Pública.

Havia, por certo, uma reação do Presidente na escolha dos ministros, no que tange os princípios elencados pelo mesmo durante a campanha. Das seis pastas (Fazenda, Justiça, Relações Exteriores, Indústria, Viação e Obras Públicas, Guerra e Marinha) somente na pasta da Indústria, Viação e Obras Públicas, ocupada por Severino Vieira, foi por via da solicitação política, feita por Luiz Vianna, Presidente do Estado da Bahia (LESSA, 2015, p. 173).

É interessante, para ficar claro, convocar o próprio Campos Sales: “Como se vê, este ministério representa nos seus elementos uma composição planejada e realizada fora das vistas do partidário político e das conveniências regionais. Era um ministério de administração” (CAMPOS SALES *apud* LESSA, 2015, p. 173). Neste trecho é possível perceber como que o modo de operação ministerial foi realizado a partir do afastamento da política partidária, mas a centralização das decisões administrativas em torno da figura do presidente, como pode ser observado no trecho de Alcindo Guanabara:

Organizado assim o Ministério, o Presidente estabeleceu desde logo a regra de que ouviria cada ministro isoladamente, em dias certos da semana, ficando assim definitivamente abolidas as conferências ministeriais para despacho. Concentrou-se destarte no Presidente da República a direção suprema dos negócios públicos; dele emanavam todas as deliberações e irradiava-se toda a força propulsora da administração. (GUANABARA, 2002, p. 70).

A partir deste ponto podemos supor uma autocracia no Estado republicano já naquele momento da História do Brasil e, com o devido cuidado de recortar, por conta das evidências aqui usadas, este fato somente a composição do Poder Executivo, o que nos leva a não apenas constatar esta autocracia, mas a refletir os elementos objetivos que a compunham naquele momento. Neste sentido, é possível visualizar que a Administração Pública foi realizada já a partir da tradução dos anseios individuais. Dentre essas pastas, chama atenção a pasta da Fazenda. O processo de *Funding Loan*, cujos estudos ainda se encontram em construção, foi realizado sob estas condições. É um tema que merece, futuramente, reflexões organizadas.

Vide a estratégia utilizada na composição ministerial, as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo foram peça chave na organização e foram enfrentadas pelo Presidente nos anos iniciais de governo de modo análogo à composição do Poder Executivo, afinal as correlações entre os dois poderes eram, por conta de elementos caóticos do passado (ou a falta de elementos organizadores) que ainda se faziam presentes na conjuntura, de desequilíbrio, e qualquer tentativa de equilíbrio provinha de busca por soluções malfazejas, ensejadas em razão da falta de base prática para organizar a máquina pública. Segundo Lessa:

A crítica de Campos Sales ao passado é elucidativa do padrão político dos anos caóticos. Naquele período, ao mesmo tempo que na esfera do Executivo buscava-se um comportamento concentrador, a ponto de alterar os equilíbrios políticos estaduais, o desempenho do Congresso visava à desconcentração do sistema político, a partir da tentativa de afirmar de modo prático a relevância do Legislativo diante do Executivo. Com relação a tal dilema, já antes da eleição – através de seu *Manifesto Eleitoral* -, Campos Sales, ao mesmo tempo que reafirmou sua profissão de fé federalista, defendeu o que aqui se designa como uma teoria do presidente unitário. Seu mote, se tivesse de fato sido cunhado, bem poderia ser este: *Os estados são autônomos, o parlamento é digno e fundamental, mas quem manda é o presidente.* (LESSA, 2015, p. 171. Grifos do autor)

A partir desta chave, é possível compreender como que, mesmo afastando propositalmente a política partidária dos instrumentos de apoio para fazer política, não houve o cancelamento da mesma, porém

uma forma de fazer a política cujas consequências provinham da articulação pessoal, e as relações práticas entre os dois poderes resultaram desta lógica, como podemos observar ainda com Renato Lessa:

As relações iniciais do governo com o Congresso são idílicas, fato interessante, pois a composição daquele poder era a mesma da do período final do governo Prudente de Moraes, quando a confusão parlamentar imperava. O Congresso seguia dividido em duas facções – Concentrados e Republicanos – ambas apoiando o novo presidente. Por perceber que a confusão gera harmonia, Campos Sales obteve tudo que queria do Congresso. (LESSA, 2015, p. 173)

Porém, mesmo com esta lógica de maior harmonia na relação entre os dois poderes, a conjuntura que conecta isso com a administração pública se revela mais complexa. Tomemos aqui, para ilustrar essas dificuldades, a malograda tentativa de elaboração do Código Civil, projeto este que já havia sido tentado por várias vezes ao longo do tempo e que só iria obter sucesso em 1916, durante o governo de Wenceslau Braz. Estas tentativas são sugestivas, visto que dentre elas está incluída a realizada quando Campos Sales ocupou a pasta da Justiça no Governo Provisório de Deodoro da Fonseca (GUANABARA, 2002, p. 107).

No caso do governo tal qual estamos tratando, com a ocupação da pasta da Justiça por Epiácio Pessoa (que foi, futuramente, Presidente da República, no período de 1919 a 1922) o projeto foi elaborado pelo cearense Clóvis Beviláqua, da Faculdade de Direito do Recife. A reação da Câmara ao projeto foi vista a política feita entre os dois poderes, de docilidade. Os trabalhos realizados na comissão, com os 21 membros, um de cada estado, não encontrou outro obstáculo que não fosse por parte da discordância dos deputados pernambucanos frente ao discurso de Francisco de Assis Rosa e Silva, Vice-Presidente da República e Presidente do Senado Federal², logo resolvido pelo presidente da comissão, J. J. Seabra. Assim, o projeto rumou ao Senado, aonde houve a frustração de sua continuidade (GUANABARA, 2002, p. 110).

Assim sendo, é possível observar objetivamente que, mesmo com as flexões políticas do novo governo, permaneciam antigas clivagens localizadas nas relações entre esses dois poderes. Vamos, neste momento, analisar exemplos objetivos quanto a isso relacionados mais diretamente com a Administração Pública.

3. Os orçamentos de 1899 e de 1900

Escolhemos, com o intuito do leitor alcançar a perfeita compreensão de nosso argumento quanto à Administração Pública, mobilizar os atos políticos quanto ao orçamento de 1899 e 1900, ou seja, a forma pela qual os Poderes Executivo e Legislativo operaram para a aprovação dos mesmos, sendo sugestivo o fato de o orçamento de 1899 ter sido votado em conjunto com diversas outras medidas em

² Vide Artigo 32º da Carta de 1891, que instituía o Presidente da República como Presidente do Senado Federal.

apenas um mês e meio (LESSA, 2015, p. 173).

Assim sendo, havia no processo de construção orçamentária o desafio de realizar deliberação sobre a base da Administração Pública a partir de um ordenamento sensível entre os poderes da República, o que, na percepção de Campos Sales, envolvia aplicar objetivamente a lógica política já ensaiada, ou seja, realizar a operação política a partir do discurso do serviço à nação e não aos partidos. A política que vigorou entre os Poderes Executivo e Legislativo em relação à Administração Pública foi de rompimento com as alianças formadas no Governo Prudente de Moraes. Podemos demonstrar isso pela fala do Deputado Lauro Müller, que, ao apresentar no ano de 1898 o projeto que versava sobre a alienação ou arrendamento das Estradas de Ferro da União, procurou justificar o rompimento com o pacto político relacionado ao governo anterior:

Não quer o orador recapitular os motivos dessa separação, mas deve salientar que o fato de haver um partido elegido um governo não é embaraçoso para vir a combatê-lo, como o fato de não haver concorrido para a eleição não é embaraçoso para vir apoiá-lo (...) O Sr. Campos Sales, ao assumir o governo, fez duas declarações, cada qual mais importante para a vida nacional: disse que era chefe da Nação e não chefe de partido, e disse que a sua política seria a política financeira, esperando e desejando a concentração de todos os esforços para a reparação de nossas finanças. (...) Deixar de corresponder a este apelo, não seria fazer oposição ao Governo, seria criar embaraços à República e isto não farão o orador e os seus companheiros, porque, se para apoiarem o Governo precisam de pedir licença, para defenderem a República não precisam de licença daqueles que tanto a amam hoje (ANAIS DA CÂMARA, 08/12/1898 *apud* GUANABARA, 2002, p. 253).

Portanto, a partir do cenário econômico visto no Brasil naquele instante, havia a necessidade de ações de natureza administrativa, porém as ações que foram mobilizadas inicialmente na Comissão de Orçamento da Câmara em 1899 eram baseadas ainda na política econômica realizada no Governo Prudente de Moraes. Por conta disso, não houve inicialmente projeto para a receita daquele ano, nem por parte da relatoria, realizada pelo Dep. Felisbello Freire, nem pelos outros membros da Comissão, visto que a discussão que estava posta se tratava de reduzir despesas internas e, indo além, estabelecer impostos diretos sobre a renda, cuja hipótese afetava em grande medida os anseios do Poder Legislativo. Sob essas circunstâncias, foi realizada uma conferência no Palácio do Catete na qual estavam presentes a Comissão de Orçamento, o Ministro da Fazenda Joaquim Murinho e o Presidente Campos Sales, na qual a decisão foi, entre eles, a de recriar um projeto econômico do início (GUANABARA, 2002, p. 248).

Assim sendo, o novo projeto apresentado à Câmara recriava os impostos sobre vários produtos, como o fumo, charutos e cigarros, calçados, velas, produtos farmacêuticos, entre outros. A reação da Câmara foi fiel à articulação política advinda do Poder Executivo, votando rapidamente todas as medidas relacionadas às questões administrativas. No Senado, houve obstáculos, como em falas de Rodrigues Alves, que viria a ocupar, posteriormente, a Presidência da República como sucessor de Campos Sales, com mandato de 1902 a 1906. Porém, mesmo com as antigas clivagens ainda existentes, o governo saía vitorioso em relação ao aval do Poder Legislativo para seus projetos, sendo o orçamento

votado com aumento, por parte dos deputados, da maioria das receitas, como é possível observar na tabela a seguir:

TABELA 01 – Comparação entre a proposta orçamentária do Governo e a resultante Lei da Receita do ano de 1899

	Proposta do Governo	Lei da Receita	Diferenças
Imposto de Faróis	400:000\$000	600:000\$000+	200:000\$000
Imposto de Docas	200:000\$000	300:000\$000+	100:000\$000
Saída	150:000\$000	ELIMINADO-	150:000\$000
Renda da E.F. Central do Brasil	42.900:000\$000	35.900:000\$000-	7.000:000\$000
Correio Geral	6.600:000\$000	7.500:000\$000+	900:000\$000
Telégrafos	6.300:000\$000	7.000:000\$000+	700:000\$000
Ginásio Nacional	70:000\$000	100:000\$000+	30:000\$000
Assistência dos Alienados	180:000\$000	500:000\$000+	320:000\$000
Renda arrecadada nos Consulados	500:000\$000	600:000\$000+	100:000\$000
Imposto do Selo	10.000:000\$000	12.000:000\$000+	2.000:000\$000
Contribuição das Companhias ou Empresas de Estrada de Ferro	550:000\$000	3.500:000\$000+	3.050:000\$000
Contribuição dos arrendatários das Estradas de Ferro de Sobral, etc	325:400\$000	406:500\$000+	54:100\$000
Taxa sobre o fumo	2.000:000\$000	5.000:000\$000+	3.000:000\$000
Taxa sobre bebidas	2.500:000\$000	3.500:000\$000+	1.000:000\$000
Taxa sobre o sal	2.500:000\$000	3.000:000\$000+	500:000\$000
Juros de capitais nacionais	1.000:000\$000	1.500:000\$000+	500:000\$000
Imposto de transmissão de propriedade no Distrito Federal	3.000:000\$000	5.000:000\$000+	2.000:000\$000
Idem de Indústrias e Profissões	2.400:000\$000	2.000:000\$000-	400:000\$000

Fonte: Extraído de GUANABARA, 2002, págs. 255 e 256.

É possível demonstrar, neste processo, como que o Poder Legislativo cede à política advinda do Poder Executivo em relação ao caráter oligárquico dos grupos no Congresso e como isto é decisivo para as ações na Administração Pública tal como se deram, visto que, no caso do orçamento de 1899, esta questão envolve desde a confecção de um novo plano de propostas econômicas até como elas iam ser debatidas e votadas dentro do Congresso. Podemos fundamentar isso a partir do texto de Renato Lessa:

O aspecto político do país apresentava forte contraste com a situação anterior. Os chefes estaduais, garantidos pelo compromisso não intervencionista do presidente, empenhado em confinar o conflito político ao interior dos estados, não se constituem como focos de oposição. Sua atitude variou desde o apoio mais explícito – como no caso do presidente de Minas Gerais – à neutralidade benévola dos gaúchos. (LESSA, 2015, p. 174).

Para compreender a história do orçamento de 1900, em relação ao de 1899, é necessário chamar atenção para, além das diferenças contextuais possibilitadas pelo andamento do processo histórico, o que inclui

o próprio orçamento de 1899, duas diferenças fundamentais: a primeira é a sugestão, advinda do Ministério da Fazenda através do Ministro Joaquim Murinho, de maior discriminação cambial entre o papel moeda e o ouro nas receitas e despesas do novo orçamento, visto o acordo de *Funding-Loan* firmado com credores estrangeiros e a crescente dívida externa, cujas cifras deveriam ser incluídas no orçamento. A segunda trata-se do imposto sobre o selo.

Essas duas questões colocaram a necessidade de articulação entre os dois Poderes, visto a necessidade de aval do Poder Legislativo. Na primeira, as apresentações das propostas e as fundamentações técnicas foram ofertadas pelo próprio Ministro da Fazenda ao Congresso, o que, com a docilidade conquistada no tempo de governo até então existente, não houve empecilho de natureza legislativa.

Na questão relativa aos selos, é interessante notar que o próprio Presidente da República realizou articulação, já em sua mensagem de abertura ao Congresso. Vale a citação:

No que respeita ao selo, é de maior urgência uma lei que defina com precisão, dentro do pensamento constitucional, a competência da União, opondo eficaz resistência às invasões dos poderes estaduais. Nos arts. 7º e 9º estatuiu a Constituição que, em regra, as taxas de selo só podem ser decretadas pelo poder federal e em benefício do Tesouro Federal. Só por exceção e nos casos estritamente especificados é que os poderes estaduais podem decretá-las. Não obstante a clareza do texto, a desarrazoada predileção dos interesses locais, que de todos os modos se manifesta, achou meios de chegar, através dos persistentes abusos, à inversão completa dos termos do preceito constitucional, excluindo da regra a competência da União, para colocá-la dentro dos restritos limites da exceção e vice-versa, tirando os Estados da exceção para dar-lhes as amplitudes da regra geral. Muito há concorrido para isso a arguida obscuridade da lei de 10 de dezembro de 1896. (...) O certo é que o imposto do selo, que produziu em 1891 a renda de 10.400:118\$073, em vez de apresentar, como geralmente acontece, um aumento progressivo nos exercícios subsequentes, tem, ao contrário, apresentado resultados muito inferiores. Isto quer dizer que o Tesouro Federal está sendo, todos os anos, desfalcado de uma considerável porção de suas rendas, e que esta excepcional solicitude por parte dos órgãos dos interesses locais deve servir de estímulo à vigilância daqueles, a quem cabe vetar pelos negócios da União. (...) Urge que a União reivindique os seus direitos. (MENSAGEM DO PRESIDENTE AO CONGRESSO NACIONAL *apud* GUANABARA, 2002, p. 285).

Através desta articulação, as duas alterações foram incluídas no orçamento sob a lógica da sobreposição do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, vide a aceitação das oligarquias estaduais em troca da eliminação dos atritos provenientes da competição política no interior do Congresso Nacional. Sendo assim, poucas foram as alterações no orçamento realizadas pelo Congresso naquele ano:

TABELA 02 – Comparação entre a proposta orçamentária do Governo e a resultante Lei da Receita do ano de 1900

Rúbricas	Proposta do Governo	Lei da Receita	Diferenças
	OURO-PAPEL	OURO-PAPEL	OURO-PAPEL
Armazenagem	4.200:000\$	4.000:000\$	-200 :000\$
Renda da E.F. Central do Brasil	35.000:000\$	33.000:000\$	-2.000:000\$
Renda das estradas de ferro custadas pela União	2.180:000\$	2.200:000\$	-180:000\$
Renda dos Telégrafos	7.000:000\$	8.000:000\$	+1.000:000\$
Imposto de Transporte	3.000:000\$	4.000:000\$	+1.000:000\$
Imposto de Pena d'água	2.000:000\$	2.300:000\$	+300:000\$
Contribuição das estradas de ferro subvencionadas	3.000:000\$	2.000:000\$	-1.000:000\$
Imposto de 2 1/2% sobre dividendos	850:000\$	750:000\$	-100:000\$
Taxa de aferição de hidrômetro		20:000\$	+20:000\$

Fonte: Extraído de GUANABARA, 2002, p. 288.

CONCLUSÕES

Podemos perceber, através do contexto e dos dados demonstrados, que o modo pelo qual foi gerida a Administração Pública esteve, em nosso caso, totalmente correlacionado aos atos políticos. Não apenas no sentido da necessidade de articulação política frente às necessidades do estado de coisas relacionado com a Administração Pública, mas também que a Administração Pública foi utilizada como instrumento de articulação política.

Este recorte do Governo Campos Sales, vale lembrar, ainda é anterior ao processo de construção da Política dos Governadores. O processo tal qual ganha esta nomenclatura se deu a partir da continuidade deste contexto, como forma de articulação entre os Poderes Executivo e Legislativo diante das eleições que renovariam parte do segundo Poder referido, realizadas no ano de 1900, ou seja, no ano do segundo orçamento aqui convocado. Frente esta eleição, Campos Sales viu a necessidade de articulação por conta de o risco da renovação das casas por via eleitoral atingir o ainda frágil pacto oligárquico realizado no interior da máquina do Estado republicano, sem qualquer participação da sociedade. Sendo assim, utilizou artifícios do regimento interno da Câmara, ou seja, a forma pela qual era nomeado o Presidente da Câmara e quem seria responsável pelo reconhecimento e diplomação dos deputados eleitos, incumbindo desta tarefa os poderes locais, de modo que os mesmos decidiam os diplomados e, assim, compunham o Congresso Nacional aos seus modos).

Assim sendo, é necessário refletir que esta armação oligárquica no interior do Poder Legislativo, realizada em grande medida pelo Poder Executivo, constituiu a base política pela qual foi, naquele momento, realizada a Administração Pública, submetendo os vários elementos das várias pastas ministeriais, principalmente os orçamentos da União, às decisões tomadas para atender a poucos, e não

à sociedade que ali se fazia presente. Isto era, naquele cenário, algo impensável, porém vale refletir que se trata de um aspecto que está na história da Administração Pública brasileira e deve ser progressivamente estudado de modo a iluminar a compreensão de todos perante o tema chamando atenção quanto à suas especificidades, visto que a discussão remete a situações que são específicas daquele contexto histórico.

Portanto, o cenário demonstra um caso que, mesmo que a História do Brasil enquanto República demonstre gradual abertura no que diz respeito a incluir ao longo do tempo a sociedade na coisa pública, fornece ainda características que impedem que esta inclusão seja realizada de forma democrática, ou seja, que fortaleçam os laços entre os representantes e os representados. Podemos, para ilustrar como naquele momento havia reações frente ao modo de operação no interior do Estado, citar uma passagem presente no jornal *Correio da Manhã*:

Derrubados os planos de parte da bancada paraense, contrariada a manobra que não foi executada, graças á correção do sr. Vaz de Mello, presidente da Camara, os deputados paraenses lembraram-se hontem de malsinar a attitude imparcial do *Correio da Manhã* (...) Explicação mesquinha porque, em vez de receber ordens do Cattete, como fazem os referidos deputados que só pensam, raciocinam, votam, discutem segundo a vontade do sr. Campos Salles, temos opinião própria(...).³

Assim sendo, este texto gira em torno da proposição do gradual estudo e pedagogia, em relação à sociedade, dos procedimentos realizados no interior do Estado, visto que o cenário estudado demonstra um caso que, para obtenção de relações mais amistosas entre os poderes da República houve a fuga dos caminhos nos quais, na sociedade moderna, há a possibilidade de relações mais democráticas entre a sociedade e a Administração Pública. Porém, esta tarefa só pode ser realizada a partir de estudos que convoquem como objeto de estudo estes procedimentos e os dispositivos legais.

³ ELEIÇÃO DO PARÁ. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 6 jul. 1901, p. 1.

Referências

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec / Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 1891.

FIGUEIRA JUNIOR, José Marcio. **Campos Sales, Rosa e Silva e Vaz de Mello**: A lógica familiar como articulação entre os Poderes Executivo e Legislativo na gênese da Política dos Governadores. Monografia. Escola de Educação, Ciências, Letras, Artes e Humanidades. Universidade do Grande Rio. Duque de Caxias, RJ, 2016.

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

LESSA, Renato. **A invenção republicana**: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira. 3º ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2015.

VIANNA, Oliveira. **O idealismo da Constituição**. Rio de Janeiro: Terra do Sol, 1927.