
Orçamento público, controle e cooptação no Rio Grande do Sul coronelista

*Gunter Axt**

Resumo: Este artigo pretende investigar aspectos da estratégia de composição e administração do orçamento público sul-rio-grandense durante os governos de Júlio de Castilhos, Antônio Augusto Borges de Medeiros, Carlos Barbosa Gonçalves e Getúlio Vargas que repercutem sobre os esquemas políticos de cooptação política e de afirmação da hegemonia da elite dirigente, dedicando especial atenção ao processo de endividamento público, suas causas e conseqüências.

Palavras-chave: Economia, política, coronelismo, Rio Grande do Sul, orçamento, República Velha.

Abstract: This article is an attempt to show up peculiar features of strategies followed for composition and administration of the “sul-rio-grandense” public budget during the governments of Júlio de Castilhos, Antônio Augusto Borges de Medeiros, Carlos Barbosa Gonçalves and Getúlio Vargas. The relation of those procedures with political cooptation schemes and with the stability of the leading elite’s hegemony is focalized owing special care to the process of public indebtedness, its origins and consequences.

Key words:

O estudo da trajetória e da composição dos orçamentos públicos, apesar de tarefa aparentemente árida, tem contribuído na caracterização do perfil dos governos, indicando o percurso que os recursos privados fazem, ao passar pela máquina administrativa e retornar para a sociedade, de forma redistributiva ou para outros setores da iniciativa privada. Em muitos casos, entretanto, a atenção à diversidade dos aspectos políticos desse processo pode ficar comprometida pelo enfoque exclusivo nas séries históricas econômicas ou, ainda, pela atenção dada apenas ao discurso oficial. Desse mal, precisamente, tem padecido a historiografia que interpreta os governos

* Doutor em História Social pela USP; consultor do Memorial do Judiciário do RS e do Memorial Ministério Público do RS; coordenador do GT de História Política da ANPUH; e-mail: gunter@terra.com.br.

gaúchos do período da República Velha. De um modo geral, tem-se insistido no caráter equilibrado e transparente da gestão orçamentária estatal, o que se sintonizaria com uma proposta moderna, reformista e socializante sustentada pelas lideranças republicanas sul-rio-grandenses, estreitamente informadas pela ideologia positivista (AXT, 2002).

O empenho de solidificação das finanças públicas no Rio Grande do Sul, durante os governos do Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), contou, de fato, com dois elementos centrais: o equilíbrio orçamentário e o horror ao crédito, especialmente ao estrangeiro. Para Júlio de Castilhos – o grande vencedor da Revolução Federalista de 1893 e considerado Patriarca da República no Rio Grande do Sul –, com efeito, “o déficit é o abuso, é a anarquia administrativa, é o aumento da dívida, é a mistificação, é o descrédito do estado, quando não sendo motivado acidentalmente por circunstâncias inevitáveis”.¹

No Brasil, o regime de déficit orçamentário era constante desde o fim da Guerra do Paraguai, o que condensara contra o Império uma torrente de críticas. Os ministérios sucediam-se, sempre prometendo o combate ao desequilíbrio, sem, no entanto, logrã-lo plenamente. (CARVALHO, 1996, p. 244).

Verdadeira “miragem da época”, tais princípios continuaram sendo defendidos na República. Em Minas Gerais, por exemplo, granjearam considerável prestígio, sobretudo com a ressaca posterior à euforia inicial do *encilhamento* e dos empréstimos estaduais. (IGLESIAS, 1982, p. 132). Mas os governos estaduais de Castilhos, Antônio Augusto Borges de Medeiros e Carlos Barbosa Gonçalves foram mais eficazes na aplicação da medida. Saldos sucessivos acumularam-se entre 1893 e 1919, à exceção de 1907 e 1914.

Em 1907, o déficit foi de 939 contos. Não houve queda da receita, mas aumento da despesa extraordinária, que disparou para 2.212 contos. Apesar de não existirem rubricas específicas no orçamento extraordinário, pode-se supor que os gastos tenham se avolumado em função da tensa campanha sucessória e em virtude do aumento de demandas dos municípios por obras públicas, como forma de gerar empregos e fazer frente à terrível crise que se abatia sobre a agricultura gaúcha entre 1906 e 1907, em função de uma seca e de uma praga de gafanhotos. (AXT, 2001).

A propósito, é volumoso o número de correspondências das lideranças municipais ao líder regional, Borges de Medeiros, pedindo a liberação de recursos estaduais ou autorização para a contratação de empréstimos municipais, de maneira a contornar o desemprego decorrente da crise na

agricultura e de abafar a cizânia política. Além do investimento em obras infra-estruturais, alguns setores da administração pública receberam injeção de recursos. Foi o caso da Brigada Militar, que ganhou novos regimentos em alguns municípios, ao mesmo tempo que protegia o regime da ameaça de nova insurreição revolucionária e propiciando a cooptação de dissidentes. (AXT, 2001).

Na mesma época, aumentou também a contratação de professores para a rede pública. Os titulares das classes eram indicados pelos chefes políticos municipais e nomeados pelo presidente do estado, de maneira a atender a demandas de comunidades de eleitores, retribuir a cabos eleitorais e prestigiar coronéis locais.²

Igualmente alvo de reforço foi o orçamento do Judiciário, instituição considerada na época pelos ideólogos do regime como um *órgão governativo* vinculado ao Poder Executivo. A despesa do Superior Tribunal de Justiça, em relação ao conjunto do orçamento estadual, saltou de 6,19% em 1907 para 9,68% em 1908. Essa variação representou abrupta ruptura com a participação média no orçamento estadual situada em torno de 7% entre 1895 e 1907. Enquanto a despesa na segunda instância foi reduzida de 14,45%, em 1906, para 9,17%, em 1908, em relação ao conjunto do orçamento da Justiça, a despesa na primeira instância elevou-se de 85,54% para 90,82% no mesmo período. Os gastos com o custeio foram reduzidos, tanto no Tribunal quanto nas Comarcas. Mas houve considerável aumento com a despesa de pessoal na primeira instância, que saltou de 85,9% para 92,3% do conjunto de recursos destinados às Comarcas entre 1906 e 1908. Essa despesa decorreu, sobretudo, do aumento de cargos de escrivães e notários,³ sabidamente nomeados ao nuto presidencial, premiando bons cabos eleitorais da facção palaciana nos municípios. Na época, com efeito, a Justiça era um poderoso instrumento de barganha política administrado pelo Poder Executivo regional e disputado pelos coronéis (AXT, 2001b).

Em 1914, o governo amargou uma diferença para menos de 569 contos entre a arrecadação orçada e efetuada. Desde 1910 essa diferença vinha sendo significativamente para mais. Porém, em virtude da retração de mercado externo, abalado pela conflagração européia, todos os impostos renderam menos do que o previsto, à exceção do imposto territorial e do imposto sobre indústrias e profissões, indicando claramente o acerto da política financeira no sentido da salvaguarda do orçamento público ao diversificar a base arrecadatória, articulada pelas reformas tributárias de 1902 e 1913 (AXT, 2001).

O saldo negativo de 1.903 contos no fechamento das contas de 1914 foi contornado com 848 contos das sobras do orçamento de 1913 e com 1.054 contos tomados numa operação de crédito interna aos depósitos de órfãos e interditos, criados em 1908, ao juro de 6%. Dessa forma, evitou-se a contratação de um empréstimo bancário em uma conjuntura desfavorável no mercado financeiro internacional. Com essa operação, a dívida passiva elevou-se para 10.556 contos, um aumento de 1.595 contos em relação ao ano anterior. Como o estado não possuía endividamento externo, permanecia sendo a unidade da Federação menos comprometida com o mercado financeiro. O Rio Grande do Sul respondia então por apenas 1,1% do conjunto do endividamento de todos os estados brasileiros, incluídas aí as operações de crédito internas junto aos fundos públicos.

O impacto sobre as contas estaduais em 1914 não foi maior também porque o governo comprimiu os gastos, reduzindo a despesa orçada em 461 contos. Borges de Medeiros suprimiu investimentos e demitiu funcionários por todo o estado.⁴ A crise, entretanto, foi mais grave nos municípios cujo conjunto da arrecadação caiu de 16.467 contos em 1913, quando dos 68 municípios apenas um apresentava déficit, para 13.770 contos em 1914. Ainda assim, somente Alegrete, Jaguarão e Encruzilhada amargaram déficits nominais. O déficit não foi maior porque o regime de corte de gastos atingiu igualmente as municipalidades, perdurando pelos anos seguintes.⁵ A depressão da arrecadação federal no Rio Grande do Sul também foi mais profunda, pois despencou de 39.514 contos em 1913 para 33.553 contos.⁶

Ao contrário das administrações paulistas e fluminenses, os governos do PRR evitaram ao máximo a tomada de empréstimos. O Rio Grande do Sul foi o último dos 15 estados da Federação a recorrer ao crédito externo, o que se deu em 1919. Antes de 1920, também o serviço dos créditos tomados no mercado nacional comprometia parcela muito reduzida do orçamento público.

A transferência das estradas de ferro de Novo Hamburgo e de Taquara para a União em 1905/6 permitiu ao governo embolsar uma indenização de 3.500 contos que serviu para a liquidação da dívida flutuante, de 2.490 contos, e amortização de parte da dívida fundada de cinco mil contos. O maior empréstimo tomado pelo governo estadual até então fora o de 1893, durante a Guerra Civil, no valor de 810 contos ao juro de 6%. Mais dois empréstimos foram realizados em 1905 e 1906, ao mesmo juro, de 434 e 450 contos, respectivamente, período no qual Borges de Medeiros precisou enfrentar uma forte seca e praga de gafanhotos, ao mesmo tempo que se

empenhava na substituição das facções partidárias nos municípios e preparava-se para a sucessão presidencial.⁷

Foram todas operações de crédito pequenas e com juros compatíveis aos valores de mercado. Traduziam o conservadorismo e a prudência da administração pública, mas também indicavam que o estado podia dispor de poucas garantias para tentar vãos mais altos. Finalmente, o endividamento durante a Revolução Federalista teria sido muito maior, caso Júlio de Castilhos não contasse com o apoio explícito de Floriano Peixoto e da bancada paulista no Congresso Nacional, que fizeram recair sobre os cofres da União parcela significativa dos gastos com a aventura guerreira.⁸

Em 1917, a dívida fundada não passava de 5.744 contos. Em compensação, crescera a dívida com operações internas de crédito junto às caixas de depósitos particulares, criadas em 1914 e garantidas pelo governo junto aos bancos, e às de depósitos judiciais e de órfãos: chegava a 9.846 contos. Essas operações eram realizadas ao juro de 5% ou 6%, mais baixos, portanto, do que o mercado internacional estava a exigir. Os depósitos rendiam aos seus titulares juros de 6% ao ano, à exceção dos depósitos judiciais (que chegaram então a quase 1.000 contos), sobre os quais, recolhidos ao Tesouro nos termos do Decreto 1.292, de 24 de março de 1908, o Poder Público não pagava juros. Portanto, a dívida total, fundada e especial, era de 15.590 contos. O governo não recorria ao mercado financeiro desde 1906. Não existia dívida externa.⁹

O impacto da desvalorização cambial durante a crise de 1914 a 1917 sobre as finanças estaduais não causou estragos apreciáveis, graças ao baixo endividamento externo, o que sem dúvida ajudou o governo na tarefa de estabilização das contas públicas diante da evasão de receita, em virtude da queda nas exportações no início do período. Em 1916, apenas 3% da receita estava comprometida com o serviço de juros. No dizer de Borges de Medeiros, “o Rio Grande pode viver de per se”. (O ESTADO, 1916, p. 37).

Todavia, no princípio dos anos 30, já era o segundo comodatário no País em importância devida ao mercado financeiro internacional, sobretudo norte-americano, o que indicava claramente uma reversão de princípios. A partir de 1919, se consideradas no cálculo orçamentário as despesas especiais ou extraordinárias financiadas pelos empréstimos, verificaremos um progressivo balanço negativo dos fundos públicos.¹⁰

Assim, a política orçamentária do PRR pode ser dividida em duas fases. Antes de 1919, o acúmulo de saldos sucessivos contribuiu para o reforço da autonomia estadual em nível nacional, pois tornou o orçamento menos vulnerável às oscilações do mercado e às variações cambiais, bem

como menos dependente dos favores e dos créditos da União. Para um estado com apenas 16 cadeiras na Câmara Federal, nem todas sendo ocupadas pelo partido dominante, e que não acompanhava o dinamismo da economia exportadora paulista, o equilíbrio orçamentário era estratégia fundamental para arrancar da União o compromisso da não-intervenção nos assuntos políticos locais, já que o governo gaúcho não se apresentava com o “chapéu na mão”.

A União, aliás, investiu na maior parte do período menos do que arrecadou no Rio Grande do Sul. Cálculos do Secretário da Fazenda indicavam que, descontadas as despesas, a União teve um saldo a seu favor de 8.500 contos no exercício de 1908: apesar de todo o contrabando existente na fronteira, arrecadou no Rio Grande do Sul 21.210 contos a mais do que o fisco estadual, que não passou de 12.701 contos. Em 1913, a União amealhou 39.514 contos, tendo investido no estado 28.658 contos, enquanto o governo estadual acumulou 19.461, e os municípios coletaram 16.457 contos. (O ESTADO, 1916, p. 38).

Esse saldo tendeu a aumentar, sobretudo após as encampações de 1919 e 1920, que desoneraram os cofres federais. Na década de 20, a União passou a coletar mais receita no Rio Grande do que em Minas Gerais. Geralmente orgulhosos dessa autonomia, havia momentos, contudo, em que os gaúchos sentiam-se explorados, como quando o Secretário da Fazenda, Álvaro Batista, defendeu abertamente o separatismo em 1909.¹¹

Mas o equilíbrio orçamentário tinha um preço. Em primeiro lugar, o horror ao crédito privou até a década de 20 uma economia regional com baixos índices de capitalização dos benefícios do aporte de capitais externos, que aumentaria a circulação de recursos e catapultaria a riqueza interna. A administração pública se limitou a gerenciar a burocracia estatal, realizando no conjunto investimentos insignificantes no estímulo à produção ou na construção de obras infra-estruturais. Em seguida, a utilização da poupança pública no financiamento do déficit estatal, em operações de longo prazo, se num primeiro momento livrou o Poder Público dos juros escorchantes do mercado financeiro, ou das agruras da baixa cambial, passou mais tarde a imobilizar as economias da sociedade, que, assim, não eram reinvestidas na produção ou no comércio, contribuindo para o engessamento do mercado e tornando o crédito hipotecário, já escasso, ainda mais caro. Havia, de resto, a ameaça permanente de rompimento da credibilidade do sistema financeiro, o que poderia levar a uma corrida aos bancos e à insolvência do estado. Finalmente, o ônus da ortodoxia era repassado aos municípios, que precisavam fazer a difícil opção entre permanecer sem melhoramentos

urbanos fundamentais, como saneamento, água encanada, estradas de rodagem ou pontes, ou precipitar-se no endividamento.

É bem verdade que no Rio Grande do Sul os municípios tinham maior autonomia estrutural de investimentos do que no restante do Brasil, pois a sua porcentagem no bolo da arrecadação pública era maior do que a média nacional. Durante a República Velha, a União costumava abocanhar 63% do total de impostos, enquanto os estados ficavam com uma fatia de 28% e aos municípios tocava a miséria de 9% (LEAL, 1978, p. 148). Mas, no Rio Grande, em 1913, por exemplo, depois da compressão dos impostos municipais, imposta entre 1902 e 1904 e antes das encampações estaduais de 1919 e 1920, a União percebeu 52,5% do total de impostos, enquanto ao governo estadual coube 25,8% e aos municípios tocou 21,7% do total da arrecadação.

Ainda assim, a situação financeira dos municípios não era tranqüila. Após a Revolução Federalista, a dificuldade de encontrar formas de financiamento determinou a extinção de municipalidades como as de Santa Isabel, Nonoai, Reserva e São Martinho, as quais foram anexadas por outras. O imposto sobre a criação de gado, instituído primeiramente em Santa Maria, difundiu-se logo em seguida, apesar das críticas dos estancieiros, como uma das principais fontes de renda para as localidades. (MEDEIROS, 1980, p. 156).

Com o tempo a renda dos municípios foram uniformizadas, conforme a discriminação prevista na Constituição estadual. Além dos impostos sobre criação e abate de gado, aos municípios cabiam impostos sobre indústrias e profissões, o predial, o sobre portas e janelas, o de licenças a mercadores ambulantes, o de penas d'água, o de esgotos, o de veículos e outros mais. Ainda assim, não faltaram conflitos. Em 1904, Borges de Medeiros promoveu uma ampla revisão das leis orçamentárias municipais, obrigando a suspensão de inúmeros tributos de incidência local (OSÓRIO, 1981, p. 233), o que não deixou de gerar constrangimentos, logo em seguida desaguados na cisão de 1907.

Apesar disso, muitos municípios ainda continuaram cobrando impostos polêmicos, como o de exportação, considerado legal, mas desaconselhado pelos secretários do Interior e da Fazenda, ou a taxa de estatística, que gerou polêmicas com os contribuintes em diversas cidades, como Santa Maria e Cachoeira do Sul. Apenas em 1914, através de uma circular de 28 de agosto, fundamentada no artigo 47º, § 1º, da Constituição, o Presidente do Estado proibiu os lançamentos municipais sobre produtos exportados. Uma outra circular da Presidência, de 4 de fevereiro de 1918, procurou

regular as famigeradas taxas de expediente e de estatísticas, com novo prejuízo aos cofres municipais. A trajetória dessa queda de braço demonstra a dificuldade em que se achava o governo para impor aos municípios a hegemonia mercantil metropolitana, interessada no desembaraço do comércio de importação e exportação e na franquia progressiva da circulação interna de mercadorias. Nenhum outro confronto revela tão bem esse conflito de interesses quanto aquele estabelecido em torno dos impostos municipais sobre os caixeiros viajantes. Uma circular expedida pela Secretaria do Interior, em 28 de novembro de 1904, proibiu o tributo, esclarecendo que os impostos sobre indústrias e profissões incidiam sobre casas comerciais e profissionais liberais, mas não sobre os caixeiros. Mas, em 1918, o tributo teimava em persistir, como revela nova circular a respeito do Secretário da Fazenda. Dois anos mais tarde, o Presidente intervinha por meio do Decreto 2.776, de 26 de abril, na lei orçamentária de Bento Gonçalves, suspendendo a cobrança de impostos sobre os caixeiros, que apareciam, contudo, sobre rubricas diferentes. (OSÓRIO, 1981 p. 131-134).

Apesar da maior participação dos municípios gaúchos na arrecadação global do estado, o que lhes aumentava a margem de autonomia em face do governo estadual, no que tangia aos investimentos, as rendas locais continuavam em geral insuficientes para fazer frente ao conjunto de demandas por melhoramentos infra-estruturais. (MEDEIROS, 1980, p. 179). Esse aspecto pode ser verificado no conjunto do endividamento municipal, em regra, até 1919, superior ao estadual. Em 1913, enquanto a dívida do estado era de 8.970 contos, incluídas aí as apólices emitidas para a construção do cais de Porto Alegre, a dívida total fundada dos municípios elevava-se a 33.174 contos, dos quais a maior parte derivava dos empréstimos externos realizados pelas municipalidades de Porto Alegre e Pelotas,¹² com autorização da Assembléia, a fim de dar andamento às obras de saneamento básico.¹³ Na prática, considerando uma média de 8% os interesses das dívidas municipais – possuindo menos garantias, os municípios pagavam juros mais caros ao mercado –, o serviço conjunto dos juros das dívidas locais e da dívida estadual comprometia cerca de 9% da receita ordinária, o que de fato ainda era pouco, observado o nível de comprometimento das receitas em outros estados brasileiros na mesma época. (O ESTADO, 1916, p. 37-38).

Mas o acesso dos municípios aos créditos era restrito. Em 1928, apenas cinco municípios gaúchos tinham saneamento e todos foram construídos às expensas de empréstimos externos tomados pelas municipalidades.¹⁴ Os intendentess mantinham linhas de crédito junto às instituições financeiras regionais. Mas, para isso, necessitavam da autorização expressa do presidente,

que freqüentemente fazia toda a intermediação das negociações entre a Intendência e os “amigos diretores do Banco”.¹⁵ Com efeito, entre Borges e os banqueiros reinava uma sintonia fina. Era impossível à maior parte dos administradores municipais sequer consultar os bancos sem que o presidente fosse notificado. A liberação do crédito aos municípios era, assim, um importante instrumento de controle do Executivo sobre os edis.¹⁶ Algumas administrações municipais, como as de Livramento, anteriores a 1916 costumavam gozar maior autonomia na contratação de créditos, podendo fazê-lo à revelia de Borges de Medeiros, o que era raro.

Os juros envolvidos nas transações das instituições regionais com os municípios costumavam ser bastante altos, e o prazo de carência curto. Em setembro de 1904, por exemplo, o Intendente provisório de Cachoeira do Sul, Viriato Gonçalves Vianna, dirigiu-se a Porto Alegre com pedido do Coronel Isidoro Neves da Fontoura para que Borges de Medeiros intercedesse junto aos bancos, levantando um empréstimo *de 40 a 60 contos*, de modo a fazer frente ao déficit do município, em uma época conturbada, de profunda cisão no Partido Republicano local e de intensa luta política. Isidoro temia apenas não conseguir o empréstimo a “juro módico, quando muito 9% ao ano!”¹⁷ Santana do Livramento também passou a depender da boa vontade do chefe palaciano, pois desde 1916 o volume da dívida, que alcançava 184 contos, contratados ao Banco da Província ao juro de 12%, manietava investimentos reprodutivos.¹⁸ Nos períodos de quebra da safra, em função de estiagens, cheias ou pragas, as municipalidades costumavam ser autorizadas pelo presidente a contratar linhas de crédito nos bancos regionais, que geralmente não excediam 50 contos, ou emitir apólices, a fim de cobrir déficits de arrecadação e/ou construir obras infra-estruturais. Desse modo, aumentava a oferta de empregos, jugulando a pressão social.¹⁹

O dilema do endividamento municipal pode também ser acompanhado na Intendência de Porto Alegre. Diante da forte pressão da opinião pública por melhorias urbanas, o eterno intendente, Montauray de Aguiar Leitão, terminou sendo substituído por Otávio Rocha em 1924. A partir de então, um ousado plano de remodelamento urbano trouxe a reboque a disparada dos impostos municipais e a explosão do endividamento. No final da década, as contas da capital estavam exaustas e à beira do colapso. Parte da dívida precisou ser estadualizada, enquanto diversos serviços foram privatizados ou transferidos ao governo estadual. (BAKOS, 1996, p. 97). O rearranjo traduziu a realidade de uma relação de dependência financeira estrutural do município ao poder regional, pois, até então, as competências administrativas mais amplas sustentaram-se à custa do imobilismo ou do endividamento.

Borges de Medeiros mostrava consciência da dificuldade de conciliar o progresso urbano e a infra-estrutural com o equilíbrio orçamentário. Mas continuou defendendo o antigo dogma castilhistas mesmo após ser apeado do poder. Em 1935, como deputado na Câmara, criticou longamente os gastos excessivos dos governos de Vargas.²⁰ Sob férreo comando, Borges procurou manter uma harmonia entre as pressões por obras públicas e a estabilidade dos orçamentos municipais. Cidades com melhor potencial arrecadador, em função do crescimento da atividade econômica, tinham logicamente empréstimos liberados com mais facilidade. Era o caso da capital, de Pelotas ou dos burgos da zona rizicultora, cuja atividade econômica era estreitamente vinculada ao segmento mercantil financeiro litorâneo. A simpatia de Borges de Medeiros podia aumentar diante dos pedidos de autorização de empréstimos encaminhados por intendentess de municípios com forte presença de colonização européia, especialmente alemã, em virtude da ameaça que essas populações representavam à estabilidade do sistema coronelista de poder, na medida em que, com alguma frequência, podiam rebelar-se e não apoiar os candidatos palacianos nos distritos municipais (AXT, 2001).

O governo de Borges de Medeiros entrou para a História como um modelo de austeridade graças ao suposto acúmulo de saldos sucessivos e endividamento insignificante, sem mencionar o mito da transparência e objetividade na construção do orçamento. Os municípios gaúchos, mesmo progressivamente endividados, não padeciam do favorecimento generalizado às gestões perdulárias e corruptas,²¹ características do sistema coronelista. (LEAL, 1978, p. 52). Acumulando ao mesmo tempo o comando do Poder Executivo central e a chefia unipessoal do Partido Republicano, Borges de Medeiros controlava as finanças municipais, imprimindo às mesmas certas garantias de austeridade. Isso era possível graças à divisão da política local em correntes antagônicas e ao constante recurso dessas à moderação política de Borges de Medeiros, como forma de arbitrar conflitos. Denúncias de corrupção eram frequentemente utilizadas para degolar facções locais, substituindo-as por outra corrente do PRR. Esse controle esvaziava os argumentos da oposição federalista, sempre disposta a pegar em armas em defesa do seu qualificativo de democracia e de moral administrativa. Além disso, no Rio Grande do Sul, o equilíbrio orçamentário dos municípios era parte do esquema de estabilidade das finanças públicas, o qual garantia a autonomia federativa face à União. Mas, a partir de 1919, o dogma do equilíbrio orçamentário, estadeado pelo discurso oficial e encampado pela historiografia, apenas foi alcançado às custas da alquimia e da manipulação dos números. Nos municípios, além disso, o endividamento tendeu a crescer.

O endividamento estadual disparou com as investidas intervencionistas de 1919 e de 1920. Na operação de encampação da *Cie. Française du Port du Rio Grande*, o Estado assumiu os 68.320.000 francos relativos ao porto de Rio Grande, enquanto que a União indenizou os 140.320.546 francos da barra. O Rio Grande do Sul comprometeu-se a pagar a importância devida em títulos públicos, emitidos ao par, vencendo o juro de 6% ao ano, resgatáveis no prazo de 80 anos, condições que determinaram a soma de 4.138.315 francos anuais para o serviço de juros e amortizações. A emissão de títulos públicos apareceu na dívida fundada com o valor de 31.427 contos. Com isso, ela saltou para 37.171:950\$000, o que estava dentro do compatível.²²

Mas, os indícios de desequilíbrio no orçamento surgem no aumento da dívida flutuante de 14.220 contos para 20.063 contos por meio da emissão de notas promissórias. Da mesma forma, os empréstimos aos depósitos populares saltaram de 2.747 contos para 4.621 contos. Em 1920, a situação se agravou: confrontadas receita e despesa globais, verifica-se um déficit de 15.861 contos. Essa foi a importância captada junto aos depósitos populares para cobrir as limitações da receita. Houve, porém, ainda, o lançamento de dois créditos extraordinários, no valor de 1.372 e 2.997 contos, com o objetivo de cobrir excessos não autorizados na lei do orçamento, na rubrica da despesa extraordinária do exercício. Esse recurso irregular tornou-se corrente na administração borgiana ao longo da década de 20. Como os dados em torno dessas operações nos documentos oficiais são escassos, torna-se difícil avaliar a sua injunção sobre o orçamento. Assim, enquanto a mensagem presidencial deblaterava os saldos, o Tesouro acumulava misteriosas contas correntes devedoras nos bancos regionais. (CALDAS, 1928, p. 16-8).

De fato, não havia nada de incomum no mistério dos administradores públicos brasileiros em torno da dívida flutuante. As contas do Tesouro federal com o Banco do Brasil, por exemplo, foram camufladas a partir do contrato de 23 de abril de 1923, firmado pela administração Arthur Bernardes e aquela instituição bancária. Na ocasião, estimava-se que a dívida flutuante da União girava em torno de 832 mil contos. Mas, desde então, para desgosto dos oposicionistas do regime, o sigilo envolveu as operações internas de crédito. Bernardes justificava a medida como estratégica para a segurança nacional, diante do clima de desobediência civil disseminado pela Nação. Seu sucessor, Washington Luiz, continuou mantendo segredo sobre essas operações. (ESCOBAR, 1930, p. 104-107).

No Rio Grande do Sul, a disparada das despesas teve certamente origem nas encampações de 1919 e 1920, precisamente no momento em que a administração pública rompeu com a passividade do gerenciamento burocrático e assumiu responsabilidades tecnicamente reprodutivas. Daí para diante, o déficit se enraizou no orçamento estadual. O que sem dúvida indica que o estado deu um passo maior do que as próprias pernas, assumindo serviços públicos que exigiam aportes de capital além das suas condições normais de financiamento.

Em 1920, a dívida passiva ascendeu a 75.854 contos. Metade de empréstimo de 25 mil contos, com prazo de 30 anos e juros de 7%, contratado com o Banco Pelotense e o Banco Português para financiar a Viação Férrea, foi emitida pelo estado. Em 1921, o governo Borges de Medeiros lançou nos Estados Unidos um empréstimo de 10 milhões de dólares, costurado pelos banqueiros Landenburg, Thallmann & Cia., ao juro de 8% e prazo de 25 anos. (CALDAS, 1928, p. 24).

Esse empréstimo, captado em condições desfavoráveis, serviu para elevar o nível das transações comerciais no estado em plena crise de numerário. Nos anos seguintes, o recurso ao mercado financeiro internacional tornou-se ainda mais proibitivo ao Rio Grande do Sul, em função da oferta estreita das praças externas, da corrosão temporária da credibilidade financeira do Brasil e devido às complicações derivadas do movimento revolucionário de 1923.

Borges de Medeiros optou, assim, por cobrir o déficit através de operações internas. A partir de 1922, verificou-se um aumento assombroso da dívida flutuante, que em 1926 atingiu a cifra de 83.063 contos. O enfrentamento da guerra civil determinou a emissão de notas promissórias ao juro de 8% no valor de quase 50 mil contos para o exercício de 1923. Na Mensagem Presidencial de 1924, Borges alegou que a maior parte desse aumento não passava de antecipação de receita. Entretanto, conforme o artigo 2º da Lei da Receita Federal então vigente, muito embora estivessem os governos facultados a emitir até 50 mil contos sob a forma de antecipação de receita, tais compromissos deveriam ser automaticamente resgatados dentro do exercício, o que não foi o caso.²³

Em 1925, a dívida fundada cresceu com a emissão das chamadas apólices da legalidade, no valor de 1.165 contos, e das apólices da Viação Férrea, no total de 6.354 contos. Ao mesmo tempo, a dívida flutuante sofria o incremento resultante de um empréstimo efetuado no Banco do Comércio (8.013 contos) e de nova emissão de notas promissórias, no valor de 8.186 contos. Porém, a alquimia oficial registrou um superávit de 9.984 contos no orçamento. Se assim fosse, seria o mesmo convertido no

resgate da dívida flutuante, a qual, pelo contrário, cresceu 6.298 contos, como a dívida fundada cresceu 7.769 contos, no mesmo exercício.²⁴

As aperturas do orçamento podem ser medidas pela progressão dos compromissos flutuantes em 1926. Nesse exercício, foram emitidas notas promissórias do Tesouro no valor de 18.106 contos. Foram ainda contraídos cinco empréstimos na praça financeira regional, junto aos bancos do Comércio, da Província, Pelotense e Francês e Italiano, nos valores respectivos de 7.340 contos, 2.114 contos, 2.087 contos, 812 contos (2º empréstimo do exercício junto ao Banco Pelotense) e 356 contos.²⁵

Assim, chegou-se a 1927 com o conjunto de responsabilidades flutuantes elevado a mais de 83 mil contos de réis, sendo 40 mil contos captados nas caixas populares, 9.585 junto aos depósitos de órfãos, 2.529 nos depósitos judiciais, 18.106 em notas promissórias e o restante em contas devedoras distribuídas pelos bancos regionais.²⁶ A dívida fundada interna e externa desdobrou-se em 133.073 contos. (CALDAS, 1928, p. 28).

O quadro piorava diante da improbabilidade de chegarem socorros da União. Desde o fim do governo Arthur Bernardes, a bancada rio-grandense vinha pedindo a abertura de créditos para o pagamento dos prejuízos ocasionados pela Revolução de 1923. Em 1927, a iniciativa chegou a ganhar uma emenda no orçamento, mas foi impugnada por Washington Luiz, quase provocando o rompimento dos gaúchos com a situação federal. Na prática, a questão das indenizações foi mesmo relegada às calendas gregas, evidenciando o esvaziamento do poder político do Rio Grande no Congresso. (ESCOBAR, 1930, p. 243).

Como os recursos transferidos das caixas de depósitos, tomados em prazo curto, foram utilizados em financiamentos de longo prazo, o estado estava em situação de pré-insolvência. Carente de liquidez para satisfazer as retiradas pleiteadas pelos depositantes, o governo criou as cadernetas. Na prática, compartilhava o prejuízo com a sociedade, tentando escapar da condição de moratória disfarçada na qual se precipitara. As cadernetas funcionaram como notas promissórias públicas. Em mãos dos depositantes, elas invadiram o mercado de títulos comerciais, entorpecendo-o. Frequentemente, os titulares se submetiam a descontos, o que comprometia o lucro esperado com a poupança. Na outra ponta, os compradores de cadernetas entendiam-se com funcionários do Tesouro para agilizar a compensação, não raro mediante influência política ou propina. O comerciante mal-articulado que recebia a caderneta do cliente era também estrangido pelo esquema de atravessamento.²⁷

Paradoxalmente, as mensagens presidenciais continuavam acusando saldos sucessivos no fechamento dos exercícios orçamentários. O segredo da alquimia passava pela confrontação da unidade de receita – onde entradas ordinárias, extraordinárias ou *industriais* (serviços públicos, como portos, ferrovias e minas de carvão) não eram discriminadas – com a multiplicidade de despesa, partida em ordinária e extraordinária, como se viu. Outro estratagema consistia no lançamento, no âmbito das receitas, de ingressos normalmente não declaráveis, por configurarem receita antecipatória, temporária e necessariamente resgatável durante o exercício. Assim, ano após ano, vales do Tesouro que deveriam servir apenas como instrumentos para o movimento de dinheiro de uma rubrica para outra, antecipando e equilibrando fundos internos, terminavam figurando como receita, indo engrossar no final o caldo da dívida flutuante.

A Assembléia, cuja missão constitucional seria – e apenas esta, segundo a Carta de 1891 – o controle do orçamento, tinha dificuldade de fiscalizar convenientemente o trânsito de recursos, dado o regime compartilhado da despesa. Mais do que isso, as rubricas não eram discriminadas. A prerrogativa na proposição de despesas pertence, à luz do direito constitucional moderno, ao Poder Executivo, mas o registro global dos gastos extraordinários permitido pelo constitucionalismo castilhistas dava carta branca ao governante para manipular as injunções políticas de momento. Esse compromisso obedecia à interpretação do § 4º, do artigo 46 da Constituição estadual, o qual, ao mesmo tempo em que obrigava a Assembléia a “votar os meios indispensáveis à manutenção dos serviços públicos”, vedava o direito de “intervir por qualquer forma na respectiva organização e execução” (OSÓRIO, 1981, p. 183), o que permanecia na competência exclusiva do Poder Executivo. Por exemplo, a lei orçamentária, votada em 1927 para o exercício de 1928, aprovou uma verba genérica para estradas de rodagem. As forças políticas de Lajeado agastaram-se quando verificaram não ter sido o município contemplado. Sensível à pressão, o decreto relativo às despesas extraordinárias foi republicado pela presidência, remanejando 50 contos de São Sebastião e 100 contos de São Leopoldo para Lajeado. (CALDAS, 1928, p. 12).

Com efeito, as leis de orçamento da receita e despesa ordinária no Rio Grande do Sul, elaboradas pelo Poder Executivo e ratificadas pela Assembléia dos Representantes, autorizavam sucessivamente o presidente a transportar de umas para outras rubricas as sobras, ou a promover estornos e suplementação de verbas. Ainda mais amplos eram os poderes concedidos ao governante no tocante às despesas extraordinárias. Não apenas por não

existirem rubricas específicas, como ainda pela autorização prévia para a contratação de créditos especiais, lançados conforme conveniências inconfessáveis.²⁸

Finalmente, a dívida flutuante não contribuía oficialmente para o cômputo do déficit. Contudo, o governo não podia anular o endividamento por decreto. Assim, foram se sucedendo, especialmente a partir de 1922, emissões de notas promissórias, títulos e letras do Tesouro, empréstimos internos e contas correntes devedoras. A confusão gerada era tamanha, que não havia entendimento entre as próprias instâncias oficiais quanto aos números dos fechamentos. Na Mensagem de 1927, Borges de Medeiros divulgou um saldo para o exercício de 1926 de 23.416 contos.²⁹ Porém, a Comissão de Orçamento da Assembléia indicou um encerramento equilibrado, em virtude do levantamento de 17.502 contos de fundos dos empréstimos externos.³⁰ Por último, a Comissão de Exame de Contas, da mesma Assembléia, registrou um saldo de 4.221 contos para o mesmo exercício.³¹ Como se sabe, o Parlamento gaúcho, salvo as convocações extraordinárias, funcionava apenas dois meses por ano. O primeiro mês era dedicado ao exame do projeto de orçamento remetido pelo Executivo no âmbito da comissão homônima, cujo parecer era brevemente discutido em plenário. No segundo mês, os trabalhos giravam em torno da Comissão de Exame, que avaliava as contas do exercício findo.

Não há, destarte, no orçamento sul-rio-grandense a aprovação do balanço das arrecadações e dos gastos, mas a aprovação prévia dos atos do governo. Essa amplitude de poderes permitiu aos governos republicanos considerável margem de autonomia em relação à sociedade civil. O orçamento era manifestamente um instrumento privilegiado nas mãos do líder palaciano para implementação de estratégias de cooptação e controle sobre as lideranças políticas locais e sobre os interesses econômicos.

Portanto, não procede na prática a tese reiteradamente sustentada pelos republicanos, segundo a qual a Assembléia dos Representantes tinha sua soberania preservada – apesar de o processo legislativo ter-lhe sido confiscado pela Constituição de 14 de julho em benefício do Poder Executivo – no domínio exclusivo sobre a *matéria tributária*.³² Segundo o Deputado Germano Hasslocher, “o que é essencial é que a faculdade de tributar e de autorizar despesas pertença exclusivamente a um poder que não o Executivo, independente e separado deste”.³³ Mas, como se viu, a Assembléia não dispunha de instrumentos capazes de fiscalizar efetivamente a composição e aplicação do orçamento. Além disso, sendo as cadeiras de deputados conduzidas a cabresto pelo Chefe do Executivo, que era também o chefe do

partido majoritário, graças aos métodos fraudulentos dos processos eleitorais, tênue era a margem de iniciativa que de fato cabia ao Parlamento. (AXT, 2001c).

Às vésperas de passar o governo a Getúlio Vargas – mais por obrigação do que por vontade –, Borges de Medeiros tentou imprimir alguma ordem nas contas da dívida pública. Sob o disfarce de uma autorização da Assembléia para investimentos em obras, contratou um verdadeiro empréstimo de consolidação em janeiro de 1927. Com o valor nominal de 10 milhões de dólares, foi negociado pelos mesmos banqueiros da Landenburg, Thallmann & Cia., de Nova Iorque, ao juro de 7% e ao prazo de 40 anos. Mais da metade desse montante, cerca de 38 mil contos, foi aplicado no resgate dos compromissos flutuantes durante 1927. Outros 17.502 contos serviram para amortizar o déficit nominal flutuante de 1926, operação que o Parecer da Comissão de Orçamento da Assembléia antecipou antes mesmo do empréstimo, embora já autorizado, ter sido efetivado. Para aplicação em obras, sobraram de fato 10.500 contos.³⁴

Na Assembléia, a oposição empilhava reclamações contra o endividamento progressivo, expondo a contradição na qual incorrera o PRR em relação ao seu próprio discurso. Em defesa à política governista, em torno da qual a idéia de consenso fora abalada pelo conflito armado e pela crise econômica, João Neves da Fontoura proferiu longos discursos durante o exercício ordinário de 1926, procurando salvar a coerência dos princípios republicanos, ao mesmo tempo que deixava transpirar uma mudança qualitativa no atinente às opções de governo. Segundo o parlamentar, o recurso ao crédito tornara-se legítimo no Rio Grande do Sul, porque a dívida total ainda era insignificante em relação aos outros estados e porque os valores investidos nas empresas públicas seriam indenizados no momento em que a responsabilidade sobre tais acervos revertesse à União. Além disso, os empréstimos não teriam sido contratados para saldar compromissos anteriores, mas para promover obras reprodutoras do capital, já que, garantidas, as dívidas estariam sendo amortizadas pelos próprios recursos ordinários. Quanto aos serviços encampados, “as duas principais fontes de dívida do Estado”, o porto de Rio Grande apresentava saldo positivo, contribuindo para a arrecadação de fundos aos cofres públicos, ao passo que a Viação Férrea, se ainda apresentava regime deficitário, o que se verificava “por circunstâncias complexas”, “tempo virá em que também ela registrará lucros apreciáveis que compensem os interesses pagos pelos dinheiros nela investidos”. Segundo o tribuno, mesmo que esses serviços não oferecessem qualquer garantia de lucros na sua exploração, “ainda assim

correria ao Governo o dever de tomá-los ao seu cargo, diante dos clamores da economia rio-grandense prejudicada pela quase paralisação do tráfego e pelos pesados tributos decorrentes da concessão do porto de Rio Grande a uma companhia estrangeira, assegurando às riquezas da nossa produção a rapidez de um aparelho circulatório capaz de levá-la aos portos de embarque e garantindo a sua chegada aos mercados consumidores”.

Finalmente, depois de esforçar-se para defender a coerência do discurso governativo, João Neves admitia que os novos empréstimos trariam o salutar “aumento da massa geral dos negócios, pelo crescimento de uma produção multiforme, criar-se-ia indiretamente uma nova fonte de receitas públicas, realizando-se o conselho do eminente Sr. Cincinato Braga, que recomenda a criação de novas massas de riqueza para incidência de impostos”.³⁵

Completando o raciocínio, o Parecer da Comissão de Orçamento de 11 de novembro de 1926 indicava que a “entesourização dos recursos e receitas” era maléfica, devendo ser dirigidos à geração de riquezas. Essa iniciativa absorvia não só os superávits orçamentários, como também reclamava empréstimos. Para a Comissão, a política governamental qualificava-se pela afirmação de um modelo marcado pelo “protecionismo moderado”, consubstanciado nos investimentos no “aparelho circulatório”, conjugados a uma “tributação módica”, sobretudo orientada a partir do projeto de “proscrição de impostos de exportação”,³⁶ e à assistência à instrução pública. Nesse contexto, a complexificação das funções estatais, em benefício do *bem comum*, estaria produzindo um aumento natural das despesas públicas, as quais, quando não satisfeitas pela receita ordinária, deveriam ser atendidas por créditos especiais.³⁷

Ao assumir o governo estadual, em janeiro de 1928, Getúlio Vargas herdou uma situação angustiosa. Buscou enfrentá-la partindo de um pedido de autorização à Assembléia, convocada extraordinariamente em junho de 1928, para contratação de um empréstimo de 42 milhões de dólares, ao juro de 6%, com prazo de amortização em 40 anos. A conjuntura era favorável, pois havia disponibilidade de capitais no mercado financeiro internacional, e o Brasil recuperara credibilidade com o programa de estabilização de Washington Luiz. Maior operação financeira já realizada no Estado, não se fez acompanhar da usual hipoteca de impostos estaduais como garantia de juros. Ora, conforme o registro do Visconde de Ouro Preto, em 1899, as rendas eram dadas como garantias aos empréstimos quando o tomador carecia de confiança ou tradição na praça financeira, ou quando não dispunha de recursos e patrimônio capazes de operar como avalistas intrínsecos. (DÉCADA, 1986, p. 46). A condição estrutural do

estado alterara-se, como evidenciava a supressão desta cláusula: patrimonializara-se, graças às encampações de 1919 e de 1920, potencializando ainda mais seu escopo intervencionista.

A operação de crédito destinou-se fundamentalmente ao resgate da dívida flutuante, à conversão da dívida interna e externa, contratada ao juro de 7% e 8%, e à criação de um banco hipotecário e de crédito rural.³⁸ Foi aplaudida na Assembléia, tanto na bancada governista quanto na oposição, que até então criticara a escalada de endividamento. Mas dessa vez, asseverava o deputado libertador Ildefonso Simões Lopes Filho que os recursos seriam dirigidos ao amparo da pecuária e da lavoura, incentivando a “principal fonte de riqueza” rio-grandense, além de contribuir para *desonerar* o Poder Público de empréstimos realizados em 1920, 1921 e 1927, em “condições desvantajosas”.³⁹

A criação do banco estatal veio contornar a situação de pré-insolvência na qual se encontrava o aparelho estatal em função da dívida pública interna, já que o governo Borges utilizara o produto das caixas de depósitos para empréstimos públicos de longo prazo, além de manter contas devedoras nos bancos regionais e emitir considerável número de apólices, promissórias e títulos.⁴⁰ Com parte dos recursos do empréstimo sendo direcionados para a consolidação da dívida, o estado pôde saldar compromissos com os bancos regionais decorrentes ainda da dívida flutuante, contribuindo para o aumento do encaixe dos mesmos, bem como liberar-se de pesados serviços de juros de curto prazo da dívida fundada, o que certamente faria com que doravante recorresse menos ao mercado financeiro regional. Concentrando o enorme volume de movimentação orçamentária pública, a criação do Bergs foi o corolário do processo intervencionista de grande monta desencadeado em 1919.

Assim, a oceânica autonomia jurídica e institucional enfeixada pelo presidente na formatação e manipulação do orçamento público municiava o chefe do partido hegemônico e do governo com um instrumento privilegiado de controle sobre a dimensão de imponderabilidade da rede de compromissos coronelísticos. Isso valia tanto para a mobilização de recursos necessários à organização da repressão, sistemática ou eventual, quanto para cooptação, seja mediante a liberação de verbas para obras, ou seja, gerando novos cargos públicos, já que, segundo o § 12º do artigo 20º da Constituição, essa era também uma competência exclusiva do presidente, regulada por decreto unilateral.

Até 1919, o equilíbrio orçamentário constituiu-se em realidade. Tratava-se de uma estratégia desenhada pela elite dirigente para incrementar sua

autonomia relativa em relação a possíveis intervenções federais. Além disso, esse desiderato era conveniente ao liberalismo embalado pela elite financeira e mercantil urbana, que propugnava um aparelho estatal enxuto e saudável, de forma a fazer frente aos compromissos assumidos e não descambar para o aumento de impostos, especialmente aqueles relacionados à renda ou incidentes sobre indústrias, profissões e circulação de mercadorias. Mas, a partir de 1919, na esteira dos novos encargos derivados das encampações e dos gastos com a manutenção da ordem, a elite dirigente foi progressivamente aumentando as despesas, alimentando o déficit e o endividamento. A insistência na maquiagem do orçamento, escamoteando a realidade da dívida flutuante, demonstra que o déficit público e o endividamento eram mal-acetados, não apenas pela oposição, como também pela própria aliança de frações de classe que dava sustentação ao borgismo. Entretanto, esses recursos heterodoxos estavam levando o aparelho de estado ao impasse e à condição de pré-insolvência.

Assim, o governo deslocou-se de uma posição conservadora para admitir a legitimidade de operações creditícias. Desse modo, fazia-se sentir sobre a política econômica e orçamentária os efeitos do desarranjo na hegemonia provocado pelos eventos de 1923. O bloco dirigente pretendia compensar a fissura na legitimidade do regime, aumentando as despesas e os investimentos estatais, para o que o recurso ao crédito era inevitável.

Mas os convincentes argumentos lardados nos pareceres e nos discursos para a dívida fundada, cujas obrigações eram programadas conforme as condições do Tesouro, escamoteavam o problema central, qual seja, o crescimento explosivo da dívida especial, ou flutuante, constituída a partir de lançamentos de promissórias, títulos públicos, empréstimos internos e manutenção de contas correntes devedoras. Na prática, além de atender às exigências por investimentos nos serviços encampados, o crédito estava sendo usado para cobrir o rombo deixado pelo assédio revolucionário à estabilidade institucional, numa tentativa de resgatar o equilíbrio das finanças, afastando o espectro da vulnerabilidade do aparelho estatal e recompondo o controle político sobre a sociedade. Além disso, através da dívida flutuante interna, o déficit estatal estava sendo socializado, pois sorvia os recursos disponíveis para o financiamento das atividades produtivas e mercantis, entorpecendo a circulação de riquezas.

Paradoxalmente, a extrema dependência da elite dirigente à fração de classe dominante financeiro-mercantil urbana – nunca é demais lembrar que a maior parte dos estabelecimentos bancários gaúchos pertencia ao capital regional –, por ter chegado ao ponto de imobilizar a ação pública e

de entorpecer a economia, precisou ser redimensionada. A injeção de ânimo na economia dependia do saneamento das finanças públicas, o que somente era possível com a contratação de vultosos empréstimos, cujos montantes eram indisponíveis no mercado regional. Portanto, a crise financeira do estado criou as pré-condições para que a elite dirigente se liberasse da dependência ao capital financeiro regional, para pender no sentido da dependência ao capital financeiro externo. Esse movimento foi fundamental para enfraquecer a tendência, pelo menos retórica, ao isolacionismo político e econômico do Rio Grande do Sul face ao Brasil. Com efeito, no final da década de 20, a autonomia federativa foi perdendo o sentido para a elite política e, sobretudo, para a elite econômica, cuja composição, aliás, se renovava.

A admissão de contratação dos empréstimos externos de consolidação entre 1927 e 1928 traduziu as aspirações da classe dominante no sentido de priorizar o financiamento da produção, mesmo que isso tornasse o estado mais vulnerável aos eventuais favores da União em épocas de desvalorização cambial. Com o afastamento de Borges de Medeiros desenhado no horizonte, a chamada “continuidade administrativa”, acima de qualquer custo, perdeu sentido, e a ameaça de ingerência federal nos assuntos estaduais passou a ser menos temida, mesmo porque o estado agora possuía a ferrovia e o porto para contrabalançar a parcela de enfraquecimento do “poder infra-estrutural” (MANN, 1984) no que respeitava ao endividamento. (AXT, 2001).

O desfecho da Revolução de 1923 determinou a revisão dos procedimentos políticos. O Pacto de Pedras Altas impediu a permanência do Chefe do Executivo no poder, e a conseqüente eleição de Getúlio Dornelles Vargas se fez acompanhar da cooptação da oposição arregimentada em torno da Aliança Libertadora. Por sua vez, a oposição ansiava por içar-se do ostracismo, demonstrando simpatia pela nova gestão. Assim, enquanto os republicanos insistiam na *continuidade administrativa* entre Borges e Vargas, os libertadores registravam uma ruptura positiva com o borgismo. Mas, além disso, Vargas acenava com a incorporação de novas frações de classe dominante, que até então haviam permanecido ansilares ao bloco arregimentado em torno do poder. Forte indício nesse sentido representa a Exposição Industrial de 1935 e a explosão do associativismo desencadeado em fins da quadra dominada pelo borgismo e que atingiu seu corolário com a criação do Centro da Indústria Fabril em 1930. Novos canais de representação eram construídos como alternativa à hegemonia excludente do sistema coronelista e da aliança de frações de classe que sustentara o borgismo até então. (AXT, 2003).

Notas

¹ Mensagem do Presidente do estado do RS, Júlio Prates de Castilhos, à Assembléia dos Representantes de 1891.

² Ver, a propósito, entre tantos outros exemplos: Carta de Francisco Alves de Azambuja a Antônio Augusto Borges de Medeiros, Rio Pardo, 26 de janeiro de 1907, nº 7.506, Arquivo Borges de Medeiros, IHeGRS.

³ Balanço Geral do Estado, de 1895 a 1908.

⁴ Carta de Izidoro Neves da Fontoura a Borges de Medeiros, Cachoeira do Sul, 10 de junho de 1914, n. 926, Arquivo Borges de Medeiros.

⁵ “[...] dada a situação geral, o município deve considerar como adiados por longo prazo os problemas de maior responsabilidade para a Administração. Até o fim deste quadriênio, pode-se dizer que o intendente só tem uma coisa a fazer: economizar.” Carta de Balthazar de Bem a Borges de Medeiros, Cachoeira do Sul, 2 de fevereiro de 1915, n. 955, Arquivo Borges de Medeiros.

⁶ Mensagem do Presidente do estado do RS, Antônio Augusto Borges de Medeiros, à Assembléia dos Representantes de 1915. Anais da Assembléia dos Representantes, sessão de 30 de setembro de 1915.

⁷ Na Lei Orçamentária de 1906, a Assembléia dos Representantes autorizou o governo a contratar um empréstimo de 1.500.000 libras esterlinas com juros de até 6% e amortização de 1,5%. A autorização foi sucessivamente renovada sem que o governo efetivasse a transação, seja por dispensá-la, seja porque o mercado exigia taxas de serviço superiores às autorizadas. A retração do mercado de capitais determinou que em 1914 a

autorização fosse ampliada para 2.200.000 libras e reeditada sem limite de juros, com prazo de 50 anos para amortização. Anais da Assembléia dos Representantes, sessão de 10 de novembro de 1914.

⁸ Sobre o apoio da bancada paulista a Júlio de Castilhos durante a Revolução Federalista, ver: Antônio Adolpho da Fontoura Menna Barreto. *Livro Azul*. Manuscrito, s/d, acervo da Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro.

⁹ Mensagem do Presidente do estado do RS, Antônio Augusto Borges de Medeiros, à Assembléia dos Representantes de 1917, Anais da Assembléia dos Representantes, sessão de 20 de setembro de 1917.

¹⁰ Para os dados até aqui apresentados, ver: SIMÕES LOPES, Ildefonso. Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 20 de outubro de 1914; LOVE, 1989, p. 114; BORGES de MEDEIROS. Mensagem Presidencial. Anais da Assembléia dos Representantes, sessão de 8 de outubro de 1906; Relatórios da Secretaria de Finanças de 1899 a 1929.

¹¹ BATISTA, Álvaro. Relatório da Secretaria da Fazenda, 1909. p. 31.

¹² Porto Alegre e Pelotas tomaram empréstimos externos de 600 mil libras esterlinas cada uma em 1913. No mesmo ano, Taquari tomou empréstimo interno bem menor, de apenas 20 contos. Em 1916, a Assembléia dos Representantes autorizou o governo a garantir um empréstimo de 8.500 contos para a cidade de Rio Grande, bem como a endossar um empréstimo de 3.500 contos ao juro de 8% para a intendência de Bagé, ambos para a construção dos serviços de saneamento. Em Bagé, o empréstimo serviria também para encampar a rede

de geração e distribuição de energia elétrica, administrada por uma companhia privada pertencente ao financista local Emílio Guilayn, também representante na Assembléia, que aliás apresentara a emenda pedindo autorização ao empréstimo na Comissão de Orçamento... (Anais da Assembléia dos Representantes, sessões de 22 e 23 de novembro de 1916). Em 1917, a Assembléia autorizou à municipalidade de Taquara a contratar um empréstimo de 1.000 contos para a construção de um ramal férreo até Canela (Lei 183, de 10 de novembro de 1917).

¹³ Mensagem do Presidente do estado do RS, Antônio Augusto Borges de Medeiros, à Assembléia dos Representantes de 1914. Anais da Assembléia dos Representantes, sessão de 28 de setembro de 1914.

¹⁴ VARGAS, Getúlio. Mensagem Presidencial, 24 de setembro de 1928. In: AITA & AXT, 1997, p. 509.

¹⁵ Carta de Balthazar de Bem a Borges de Medeiros, Cachoeira do Sul, 19 de junho de 1914, n. 929, Arquivo Borges de Medeiros.

¹⁶ *“Acuso o recebimento de vossa carta de 6 do corrente, em a qual estranhas a minha atitude respeito a deliberação que tomei, oficiando aos bancos pedindo propostas para um empréstimo de dois mil contos, afim de atender a execução do serviço de águas e esgotos nesta cidade, sem a vossa prévia audiência. Devo declarar ao eminente amigo e chefe que é todo o meu desejo entregar a solução desse magno empreendimento em vossas mãos, para um feliz resultado. [...] Tomei apenas a iniciativa de oficiar aos bancos conforme vistas da circular, cujas propostas, após seu recebimento, submeterei à vossa prática e sempre acatada decisão. Se não vos consultei sobre a remessa dessa circular, foi porque, conhecendo perfeitamente as árduas e constantes preocupações que vos absorvem, queria poupar tempo precioso, para mais tarde*

merecerem as propostas vosso estudo e opinião. No duplo caráter particular e político, ficai certo, não deixarei de vos ouvir em assuntos desta natureza, como é de meu desejo, e atendendo a vosso reconhecido interesse pelas cousas deste município. Nestas condições, deveis relevar minha ação e acreditar na sinceridade de minhas expressões.” Carta de Francisco Nogueira da Gama a Borges de Medeiros, Cachoeira do Sul, 9 de setembro de 1919, n. 1.025, Arquivo Borges de Medeiros.

¹⁷ Carta de Izidoro Neves da Fontoura a Antônio Augusto Borges de Medeiros, Cachoeira do Sul, 29 de setembro de 1904, n. 686, Arquivo Borges de Medeiros.

¹⁸ Carta de Juvêncio Lemos a Borges de Medeiros, Santana do Livramento, setembro de 1916, n. 8294, Arquivo Borges de Medeiros.

¹⁹ Carta de Izidoro Neves da Fontoura a Antônio Augusto Borges de Medeiros, Cachoeira do Sul, 9 de maio de 1906, n. 735, Arquivo Borges de Medeiros.

²⁰ MEDEIROS, Antônio Augusto Borges de. *As finanças do Brasil*: discursos proferidos na Câmara dos Deputados em 1935. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1936.

²¹ Em geral Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros, ainda que tolerassem certos desvios, efetivamente costumavam ser rigorosos com administradores municipais que desviavam recursos públicos. Ver, por exemplo, MEDEIROS, 1980, p. 164.

²² MEDEIROS, Antônio Augusto Borges de. Mensagem Presidencial de 1919. Anais da Assembléia dos Representantes, sessão de 20 de setembro de 1919.

²³ Mensagem do Presidente do estado do RS, Antônio Augusto Borges de Medeiros, à Assembléia dos Representantes de 1924. Anais da Assembléia dos Representantes, sessão de 20 de setembro de 1924; CALDAS, 1928, p. 26.

- ²⁴ CALDAS, 1928: 26-7; Relatórios da Secretaria da Fazenda, 1924, 1925 e 1926.
- ²⁵ CALDAS, 1928: 26-8; Relatórios da Secretaria da Fazenda, 1924, 1925 e 1926.
- ²⁶ PEÑA, Adolfo. Anais da Assembléia Legislativa, sessão de 4 de dezembro de 1935.
- ²⁷ CALDAS, 1928: 13, 22; PEÑA, Adolfo. Anais da Assembléia Legislativa, sessão de 4 de dezembro de 1935.
- ²⁸ Veja-se, por exemplo, o texto da Lei Orçamentária de 1924 para o exercício de 1925: “A Assembléia dos Representantes do Estado do Rio Grande do Sul decreta: art. 1º – Fica o Presidente do Estado autorizado a aplicar o saldo provável do orçamento ordinário de 1925 nos serviços e obras constantes na tabela única que esta lei acompanha. Art. 2º – Fica o Presidente do Estado autorizado a abrir créditos extraordinários para os seguintes fins: I) ocorrer à manutenção da ordem; II) atender aos casos de epidemia, inundação ou fatalidade; III) amortizar a dívida pública tanto quanto possível; IV) encerrar o exercício de 1924; v) suprir as deficiências das verbas votadas. Art. 3º – Fica o Presidente do Estado autorizado a efetuar operações de crédito especiais para ocorrer às despesas previstas nos artigos 1º e 2º dessa lei, no caso de falta ou insuficiência de saldo orçamentário.”
- ²⁹ Mensagem do Presidente do estado do RS, Antônio Augusto Borges de Medeiros, à Assembléia dos Representantes de 1927, página 111.
- ³⁰ Parecer da Comissão de Orçamento da Assembléia dos Representantes, referente ao orçamento de 1926, página 41.
- ³¹ Parecer da Comissão de Exame de Contas da Assembléia dos Representantes, referente ao orçamento de 1926, página 1; CALDAS, 1928, p. 9.
- ³² “A matéria tributária ficou toda reservada à Assembléia dos Representantes, e nesse ponto ela é soberana e exclusiva”. In: NASCIMENTO, Cassiano. *Anais da Câmara dos Deputados*. Sessão de 2 de junho de 1906.
- ³³ HASSLOCHER, Germano. *Anais da Câmara dos Deputados*. Sessão de 25 de junho de 1906.
- ³⁴ PEÑA, Adolfo. *Anais da Assembléia Legislativa*. Sessão de 4 de dezembro de 1935.
- ³⁵ FONTOURA, João Neves da. *Anais da Assembléia dos Representantes*. Sessão de 7 de outubro de 1926. In: AITA & AXT, 1997a, p. 155-174.
- ³⁶ Para um estudo da política tributária do período, ver AXT, 2001.
- ³⁷ Anais da Assembléia dos Representantes. Parecer da Comissão de Orçamento, sessão de 11 de novembro de 1926.
- ³⁸ Além disso, seus fundos contemplavam dotações para obras de saneamento básico em Cruz Alta e Santa Maria, bem como para as despesas com a encampação da usina elétrica de Itaquí, onde Oswaldo Aranha era intendente.
- ³⁹ Anais da Assembléia dos Representantes, sessões de junho de 1928.
- ⁴⁰ PEÑA, Adolfo. *Anais da Assembléia Legislativa*. Sessão de 4 de dezembro de 1935.

Referências

- AITA, Carmen; AXT, Gunter. *Perfil parlamentar de Getúlio Vargas: discursos 1903-1929*. Porto Alegre: ALRS/Corag, 1997. v. 2. (Série Perfis Parlamentares).
- _____. *Perfil parlamentar de João Neves da Fontoura*. Porto Alegre: ALRS/Corag, 1997a. v. 1. (Série Perfis Parlamentares).
- ANÔNIMO. *General Paim Filho: homem dum só parecer, um só rosto, uma só fê...* Rebatendo Infâmias. Erechim: Tipografia Modelo, 1930.
- ASSIS BRASIL, Cecília. *Diário de Cecília Assis Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 1983. Org. por Carlos Reverbel.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Ditadura, parlamentarismo e democracia*. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1908.
- AXT, Gunter. Política portuária e de navegação e a formação do estado no Rio Grande do Sul (1900-1930). In: TARGA, Luiz Roberto Pecoits (Org.). *Breve inventário de temas do Sul*. Porto Alegre: UFRGS/FEE/UNIVATES, 1998.
- _____. *Gênese do estado burocrático-burguês no Rio Grande do Sul (1889-1929)*. 2001. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.
- _____. O poder judiciário na sociedade coronelista gaúcha (1889-1930). *Revista da Ajuris*, n. 82, Porto Alegre: AJURIS, 2001b.
- _____. Votar por quê? Ideologia autoritária, eleições e justiça no Rio Grande do Sul borgista. *Justiça & História*, v. 1, n. 1 e 2. Porto Alegre: Centro de Memória do Judiciário, Departamento de Artes Gráficas do Tribunal de Justiça do RS, 2001c.
- _____. Contribuição ao debate historiográfico concernente ao nexa entre estado e sociedade para o Rio Grande do Sul castilhistas-borgistas. *Revista Métris: História & Cultura*, v. 1, n. 1, Caxias do Sul: Educs, 2002.
- _____. *A. J. Renner: Perfil, discursos e artigos 1931-1952*. Porto Alegre: ALRS, 2003.
- BAKOS, Margaret M. *Porto Alegre e seus eternos intendentes*. Porto Alegre: Edipucrs, 1996.
- CALDAS, Fernando. *O orçamento rio-grandense: aspectos financeiro-administrativos do governo Borges de Medeiros*. Porto Alegre: Globo, 1928.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/Ed., Relume Dumará, 1996.
- DÉCADA REPUBLICANA. 2. ed. Brasília: UNB, 1986.
- ESCOBAR, Wenceslau. *Finanças e política: discursos proferidos na Câmara dos Deputados e artigos publicados na imprensa nos anos de 1926 a 1929*. Porto Alegre: Editora Globo, 1930.
- IGLESIAS, Francisco. Política econômica do estado de Minas Gerais – 1889-1930. In: SEMINÁRIO DE ESTUDOS MINEIROS – A REPÚBLICA VELHA, V., Belo Horizonte: UFMG, 1982. *Anais...* Belo Horizonte, 1982.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 4. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.
- MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and

results. *Archives Européennes de Sociologie*,
Cambridge: Cambridge University Press,
1984.

MEDEIROS, Manoel da Costa. *História
do Herval*: descrição física e histórica. Porto
Alegre: Escola Superior de Teologia São
Lourenço de Brindes; Caxias do Sul:
Universidade de Caxias do Sul; Herval:
Prefeitura Municipal, 1980.

MIRANDA, Márcia Eckert. *Rio Grande
do Sul*: tributação e economia (1699-
1945). 1988. Dissertação (Mestrado) –
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul, Porto Alegre, 1998.

O ESTADO do Rio Grande do Sul.
Barcelona: Monte Domeq., 1916.

OLIVEIRA, Alcibíades. *Um drama
bancário*: esplendor e queda do Banco
Pelotense. Porto Alegre: Livraria do Globo,
1936.

OSÓRIO, Joaquim Luís. *Constituição
política do estado do Rio Grande do Sul*:
comentários. 3. ed. Brasília: UnB, 1981.

PESAVENTO, S. J. *Os industriais da
República*. Porto Alegre: IEL, 1991.

ROCHE, Jean. *A colonização alemã e o
Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Globo,
1969. 2 v.