

CAPÍTULO 5 Unificação da elite: a caminho do clube

Em parte como conseqüência da própria estabilidade do sistema político imperial, outras características vieram reforçar os efeitos da educação e da ocupação. A estabilidade permitia a construção de longas carreiras políticas, fazendo com que a elite como um todo pudesse acumular vasta experiência de governo. O Império reviveu a velha prática portuguesa de fazer circular seus administradores por vários postos e regiões. No caso de Portugal essa política visava, além do treinamento, evitar que os funcionários se identificassem demasiadamente com os interesses das colônias e desenvolvessem idéias subversivas.

No Brasil a circulação era geográfica e por cargos. A elite circulava pelo país e por postos no Judiciário, no Legislativo, no Executivo. Discutiremos aqui os principais canais de circulação e seus efeitos para o treinamento da elite, assim como alguns mecanismos que atuavam na direção oposta, frutos dos desequilíbrios e rivalidades regionais.

A circulação geográfica era parte essencial da carreira de magistrados e militares. Como a magistratura ligava-se estreitamente à elite, o fato tinha clara conotação política. Essa conotação era ainda mais nítida na circulação geográfica exigida dos presidentes de província. Vários políticos nacionais foram nomeados presidentes de províncias com o objetivo explícito de lhes permitir ganhar experiência. Começaremos por discutir a circulação dos magistrados.

Uma carreira típica para o político cuja família não possuía influência bastante para levá-lo diretamente à Câmara começava pela magistratura. Como o sistema judicial era centralizado, todos os juizes eram nomeados pelo ministro da Justiça. Logo após a formatura, o candidato à carreira política tentava conseguir uma nomeação de promotor ou juiz municipal em localidade eleitoralmente promissora ou pelo menos num município rico¹. Na

impossibilidade de conseguir boa localização, a solução era aguardar a oportunidade de ser transferido. A oportunidade vinha em geral graças ao auxílio de amigos ou de correligionários políticos já bem colocados. As mudanças de ministérios, que eram constantes, constituíam ocasiões propícias para grandes remanejamentos de funcionários, inclusive magistrados, tanto para garantir resultados eleitorais favoráveis, nos casos em que as mudanças fossem também de partido, como para premiar amigos pessoais e políticos, e para cooptar aliados promissores. Às vezes, as transferências se davam mesmo em anos comuns. Em 1888, por exemplo, que não foi ano de mudança de partido, nem eleitoral, houve 418 atos governamentais nomeando, transferindo, aposentando magistrados. Essa movimentação atingiu 26,5% dos magistrados então em exercício².

Entre transferências e promoções várias coisas podiam acontecer. O candidato a político podia conseguir eleger-se para a Câmara, às vezes depois de prévia eleição para alguma assembléia provincial, e abandonar logo a carreira judiciária. Ou podia preferir, como muitos o faziam, se eleito, continuar como magistrado como garantia de futuras eleições ou simplesmente como fonte alternativa e segura de rendimento. Uma terceira possibilidade era a de que nunca se conseguisse eleger e tivesse que se contentar com a carreira de magistrado. Este foi, por exemplo, o caso de Albino Barbosa de Oliveira, cujas memórias contêm rica informação sobre o funcionamento dos mecanismos de recrutamento político. O ponto importante aqui é que desde o início o futuro político era levado a conhecer outras províncias além da sua. Para muitos, a primeira nomeação já significava a segunda província a conhecer, pois já tinham sido obrigados a sair de casa para estudar direito em Pernambuco ou São Paulo. Alguns certamente conseguiam ser nomeados para suas próprias províncias e, se abandonavam a carreira muito cedo, não tinham a oportunidade de servir em outra província nessa fase da carreira. As fontes às vezes não indicam o local de serviço, razão pela qual os dados de circulação estarão subestimados. Mas podem dar uma idéia da importância do fenômeno.

Segundo os dados, nos dois períodos iniciais a quase totalidade dos magistrados para os quais há informação (90% e 85%, respectivamente) serviu fora de suas províncias, alguns serviram mesmo no exterior (Portugal e África). Após o terceiro período há uma redução da circulação para 50%,

certamente devida ao crescimento do número de magistrados. Repete-se aqui o mesmo fenômeno de redução da homogeneidade e treinamento da elite a partir da metade do século. Desaparece a geração de Coimbra, há menos ministros magistrados e há menos magistrados servindo fora das províncias.

Em momento posterior da carreira era dada ao político nova oportunidade de circular. Em geral após ser eleito para a Câmara, ou mesmo após exercer cargo ministerial, ele poderia ser nomeado presidente de uma das 19 províncias. Era um cargo importante, uma vez que dele dependia a vitória do governo nas eleições. Mas mesmo em períodos não eleitorais o presidente conservava atribuições relevantes, uma vez que controlava nomeações estratégicas como a dos promotores, delegados e subdelegados de polícia e oficiais inferiores da Guarda Nacional. Indicava ainda os oficiais do recrutamento militar, reconhecia a validade de eleições municipais e encaminhava ao ministro do Império, com parecer pessoal anexo, os pedidos de concessão de títulos honoríficos, a começar pelos de nobreza³.

Havia uma preocupação explícita com o treinamento de presidentes de província. O imperador sempre insistiu na profissionalização da carreira e houve mesmo um projeto de lei em 1860 que propunha medidas nessa direção⁴. Alguns políticos foram de fato quase que administradores profissionais de províncias. Herculano Ferreira Pena, por exemplo, administrou oito províncias diferentes. O projeto de 1860 dividia as províncias de acordo com sua importância, colocando como requisito para quem quisesse administrar as mais importantes ter primeiro passado pelas de menor peso. A justificativa era a necessidade de treinamento.

Além da experiência administrativa e dos bons salários, o político tinha ainda, como presidente, a oportunidade, raramente desperdiçada, de acelerar a carreira, especialmente pela garantia de uma eleição para o Senado, precedida ou não por eleição para a Câmara. Era um dos poucos mecanismos que lhe permitia conseguir uma senatoria por província que não a sua própria. Na realidade, a presidência de província, apesar dos esforços do imperador em contrário, era cargo muito mais político do que administrativo, como o indica a grande mobilidade de presidentes e o pouco tempo que permaneciam nos postos (quadro 17).

QUADRO 17

**Número de Presidentes de Província e Tempo Médio no Cargo,
por Períodos, 1824-1889**

	<i>Períodos</i>		
	1824-31	1831-40	1840-89
Número de Presidentes Efetivos	60	114	748
Tempo Médio no Cargo (anos)	2,0	1,3	1,2

Fontes: Barão de Javari, *Organizações e Programas Ministeriais*, e Manuel Antonio Galvão, *Relação dos Cidadãos que Tomaram Parte no Governo do Brasil no Período de 1808 a 15 de novembro de 1889*. Os presidentes começaram a ser nomeados em 1824, exceto os do Rio de Janeiro (1834), Paraná (1853) e Amazonas (1852). As frações correspondem a meses.

O número real de presidentes é menor do que o que consta no quadro 17 porque vários serviram em mais de uma província. Em contrapartida, o quadro computa apenas os que serviram como efetivos. Se acrescentássemos os interinos, o número poderia ser acrescido em pelo menos 50%. Vê-se que era muito grande a mobilidade e que ela tendia a aumentar ao longo do período. Isto prejudicava o lado administrativo, mas sem dúvida contribuía para fornecer experiência política a um grande número de pessoas, além de lhes dar oportunidade de conhecer melhor o país e desenvolver perspectiva menos provinciana. Outra função importante cumprida pela grande mobilidade de presidentes era dar aos ministros a oportunidade de premiar os amigos.

Os políticos militares tinham ainda a possibilidade de circulação própria da carreira. Assim, um ministro de Estado tinha a possibilidade de circular como magistrado, como presidente e como militar. Somando os três mecanismos, vemos que no período 1831-40 71% dos ministros serviram fora de sua província de origem, 87% o fizeram entre 1840-53, 90% entre 1853-71 e 51% entre 1871-89. No total, 71% dos ministros serviram fora como magistrados, presidentes e comandantes militares, sem contar a permanência na capital do Império exigida pelo exercício de funções legislativas e executivas. Num país geograficamente tão diversificado e tão pouco integrado, onde pressões regionalistas se faziam sentir com frequência, a ampla circulação geográfica da liderança tinha um efeito unificador poderoso.

Além da mobilidade geográfica, a própria carreira política servia como mecanismo de treinamento graças à alta circulação entre cargos e à baixa circulação para fora do círculo da elite. Vejamos como isso se dava.

A carreira política era unilinear apenas em seus passos iniciais. Uma vez cruzados os portais da política nacional, geralmente através de uma cadeira na Câmara, os caminhos assumiam o formato mais próximo do de um círculo do que de uma linha reta. O processo poderia ser representado como aparece no gráfico 3.

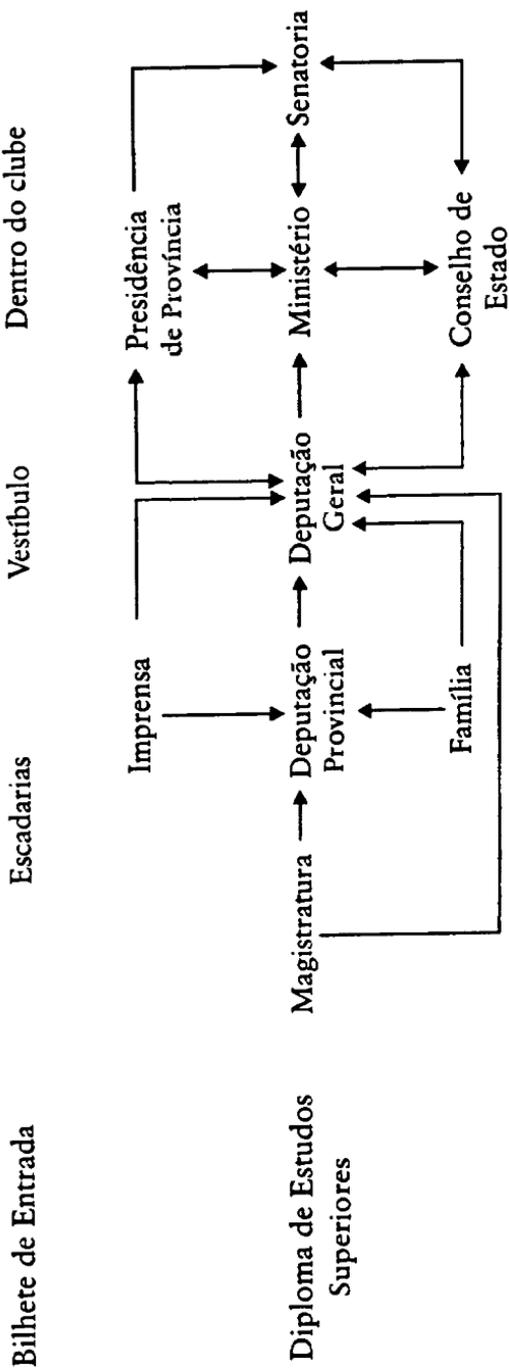
O mais difícil era entrar. Um diploma de estudos superiores, sobretudo em direito, era condição quase *sine qua non* para os que pretendessem chegar até os postos mais altos. A partir daí vários caminhos podiam ser tomados, o mais importante e seguro sendo a magistratura, secundariamente a imprensa, a advocacia, a medicina, o sacerdócio. Em alguns casos, a influência familiar era suficientemente forte para levar o jovem bacharel diretamente à Câmara. O apoio familiar e dos amigos e o patronato dos líderes já estabelecidos era, aliás, presença constante em todos os passos da carreira. Correndo um pouco por fora havia apenas os militares que em geral não passavam pela Câmara: entravam diretamente para o Ministério ou para a presidência de províncias.

Uma vez dentro da Câmara, estava-se a um passo do círculo interno da elite, ao qual se tinha acesso por uma combinação de capacidade e patronato, exercendo o imperador papel ativo na seleção. A entrada no clube se dava pela nomeação para um posto ministerial ou uma presidência de província. A partir daí havia intensa mobilidade e acumulação de cargos. Um ministro podia exercer ao mesmo tempo seu mandato de senador, sem renunciar ao posto de conselheiro (apenas suspendia o exercício). O Senado era o único posto do qual não se podia voltar à Câmara e só em casos especiais era um senador nomeado presidente de província.

Havia, no entanto, algumas regras não escritas para a mobilidade dentro do clube. Uma delas era utilizar o Ministério da Marinha como treinamento para outros Ministérios. O fato pode indicar pouco apreço pelo posto, mas pode também mostrar o bom relacionamento da elite civil com esse ramo das forças armadas. Outra regra já mencionada era utilizar províncias menos importantes como treinamento de presidentes. Esses cuidados se justificavam porque o estilo de carreira que vimos descrevendo podia começar muito

GRÁFICO 3

Trajectoria Política



cedo, embora tivesse depois longa duração. A idade média com que um político atingia o posto de ministro era em torno de 44 anos, mas muitos o conseguiram nos trinta e alguns nos vinte, dando motivos a que Joaquim Nabuco falasse de uma neocracia. O visconde do Uruguai, por exemplo, um dos mais brilhantes políticos do Império, recebeu a primeira oferta de um Ministério aos 27 anos, aceitou o primeiro aos 33, elegeu-se senador aos 42 e foi nomeado conselheiro aos 46. Ao completar 50 anos começou a retirar-se da política, considerando-se um homem já velho, e dedicou-se a escrever seus dois livros tornados clássicos. Morreu aos 59 anos⁵. Daí que nos Ministérios havia em geral uma combinação de novos políticos com outros mais experientes. Houve apenas uma exceção com Martinho Campos em 1882, em cujo Ministério nenhum dos membros tinha experiência prévia. Ficou conhecido como o Ministério do Jardim-de-Infância.

Para se ter uma idéia da seletividade do clube e da mobilidade interna, basta dizer que durante os 67 anos que durou o Império elegeram-se 235 senadores e foram nomeados 219 ministros e 72 conselheiros de Estado (contando apenas o segundo Conselho), num total de 526 posições, que foram preenchidas por apenas 342 pessoas. O quadro 18 esclarece melhor a acumulação.

Fica evidente a variedade de posições por que passava o político nacional. No Segundo Reinado apenas sete ministros não ocuparam uma ou outra das posições listadas no quadro 18. O fenômeno era ainda mais acentuado entre os conselheiros de Estado, sem dúvida os elementos com maior tirocínio político do Império. Basta dizer que 71% dos conselheiros foram também ministros, senadores e deputados gerais. O Conselho era a coroação da carreira e raramente lá se chegava sem prévia e longa experiência em variados cargos políticos.

O grupo com menor diversidade de experiência e, portanto, supostamente com menor treinamento, era novamente o dos senadores que não foram ministros. Mesmo assim, 75% deles foram também deputados gerais e 22% foram deputados provinciais. Sua carreira limitava-se então à eleição para deputado geral e daí para o Senado de onde não saíam (apenas 10% foram presidentes de província e 5% conselheiros). Encravavam no Senado que se tornava para eles uma espécie de Sibéria, na expressão de Joaquim Nabuco. Eram em geral proprietários rurais sem educação superior, mas com influência

política suficiente para se elegerem nas listas tríplices. Como a *senatoria* era vitalícia, lá ficavam sem conseguir convocação para outros cargos, nas também sem deixar o lugar para outros mais capazes ou mais jovens. O Senado, então, acabava constituindo um bloqueio à circulação das elites, principalmente à circulação para fora do núcleo central, o que veio a ter efeitos negativos para o sistema como um todo.

QUADRO 18
Posições Políticas Ocupadas pelos Ministros, 1822-1889 (%)

Posições	Períodos		Total
	1822-40	1840-89	
Senador	54,23	58,75	57,53
Conselheiro	30,50	35,62	34,24
Deputado Geral	37,28	67,50	58,36
Presidente de Província	13,55	21,87	19,63
Deputado Provincial	3,38	31,25	23,74
Nenhuma dessas	13,55	4,37	6,84
	(N = 59)	(N = 160)	(N = 119)

Obs.: No período 1840-89 estão incluídos também os políticos que atingiram posições ministeriais pela primeira vez no período anterior.

A circulação para fora do sistema, que é o sentido original da expressão como usada por Pareto, pode ser observada por meio da análise de coorte⁶. Esse tipo de análise revela a maior ou menor renovação das elites. Uma elite que se renova muito rápido tem a vantagem de abrir oportunidades para novos talentos e novas forças que surgem no sistema político, mas pode também perder em experiência política e capacidade administrativa. Por outro lado, a elite que se renova muito lentamente apresenta as vantagens e desvantagens opostas. Treina melhor seus membros mas pode perder em representatividade, ter reduzida a capacidade de percepção de novos problemas e novas forças políticas emergentes e, conseqüentemente, favorecer a formação de contra-elites que eventualmente as substituirão por um processo revolucionário de tomada de poder. Apresentamos no quadro 19 a análise de coorte para os ministros, considerando cada um dos cinco períodos e o período inicial da República como sendo cada um uma coorte.

QUADRO 19
Porcentagem de Coorte Remanescente em Períodos Sucessivos

Período do primeiro cargo ministerial	Nº total de ministros no período	Número da coorte	Porcentagem remanescente depois de N períodos				
			1	2	3	4	5
1822-31	45	45	27	15	7	-	-
1831-40	47	35	43	14	-	-	-
1840-53	45	23	48	-	-	-	-
1853-71	69	50	28	-	-	-	-
1871-89	80	66	3	-	-	-	-
1839-1910	90	88	-	-	-	-	-

A primeira revelação do quadro 19 refere-se à surpreendente longa vida dos ministros do Primeiro Reinado. Eles sofreram severo corte durante a Regência, quando apenas 27% sobreviveram, mas os que ficaram resistiram por muito tempo à marginalização. Alguns ainda atuavam entre 1853 e 1871. A segunda revelação refere-se à alta sobrevivência, a médio prazo, das segunda e terceira coortes. Mais de 40% dos ministros dos períodos de 1831-40 e 1840-53 permaneceram em postos ministeriais nos períodos subsequentes. Os dois fatos confirmam a importância política da geração de Coimbra e a maior homogeneidade da elite até a metade do século, que vimos consistentemente encontrando nos dados. Em termos de coortes, essa homogeneidade vai até 1871, quando se verifica um aumento acentuado na circulação da elite. No período 1871-89 não encontramos um só ministro remanescente dos três primeiros períodos e somente 28% dos do período anterior ainda estão presentes. As mudanças na educação, ocupação e mobilidade geográfica são acompanhadas pelo aumento na circulação à medida que o Império se vai aproximando do final. Menos magistrados, menos militares, mais advogados, mais profissionais liberais, menos treinamento, mais circulação: o sistema político estava dando sinais de mudança. A mudança completou-se com a total renovação do núcleo da elite: somente dois ministros do Império ocuparam postos ministeriais durante a República.

A aguda renovação verificada em torno de 1871 reflete-se nas queixas de Caxias quando da morte do visconde de Itaboraí em 1872:

“Seu vácuo não será preenchido, como não foi o de Eusébio, Paraná, Uruguai e Manoel Felizardo e muitos outros que nos ajudaram a sustentar esta *igrejinha*, desmoronada ou quase desmoronada em 7 de abril de 1831”⁷.

Estão aí mencionados os políticos que formaram o núcleo principal do Partido Conservador. Acrescentando à lista Vasconcelos, Calmon e alguns outros, teríamos os principais artífices do Regresso que culminou com a proclamação da maioria e o início do Segundo Reinado, após os anos turbulentos da Regência. A geração que estava no poder quando Caxias fez a observação acima, além de todas as diferenças que já mencionamos, apresentava ainda outra muito importante. Ela não passara pela dramática experiência das revoltas regenciais, quando o sistema imperial esteve próximo da derrocada. A experiência foi marcante tanto para conservadores como para liberais, na medida em que estes, em sua maioria esmagadora, também não apoiavam mudanças radicais, políticas, econômicas ou sociais. Ela constituiu outro elemento de socialização da elite da primeira metade do século. A geração do final do Império não tinha visto o sistema em perigo e, conseqüentemente, não estava muito preocupada com sua manutenção e consolidação. A grande ameaça que turvava os horizontes da geração da Regência, a fragmentação do país, não era mais percebida como perigo sério. O outro grande perigo, a rebelião escrava, estava também desaparecendo lentamente pela abolição gradual. O caminho para a República foi tranqüilo e o seria mais ainda se não fosse a intervenção da contra-elite militar gerada por circunstâncias específicas.

Não fizemos análise de coorte para os senadores. Mas, como a senatoria era vitalícia, podemos esperar aí maior permanência no cargo. De fato, a longevidade dos senadores pode ser avaliada dividindo-se o número de anos que durou o Senado (63) pelo número total de senadores (235) e multiplicando o resultado pelo número legal de senadores em cada momento (em torno de 55). A operação nos dá uma vida média no cargo de 15 anos. Em 1889, a permanência média no cargo dos 53 senadores em exercício era de 13 anos. Um deles estava no Senado há 41 anos. Diferentemente do Conselho de Ministros, o Senado apresentava baixa circulação e os velhos senadores tendiam a isolar-se mais e mais das tendências da época, com exceção de

uns poucos que eram ainda chamados para o Ministério, ou que pertenciam ao Conselho de Estado. Muitos podiam ser bem treinados, mas, dadas as mudanças nos problemas a serem enfrentados, seu treinamento se tornava inadequado: eram treinados para tarefas erradas.

O perigo de permanência excessiva no cargo não era muito grande entre os conselheiros. Havia 12 conselheiros ordinários e 12 extraordinários. Os ordinários podiam ser demitidos *ad nutum* do imperador, convocando-se um extraordinário. Em 1889 havia 12 ordinários e 11 extraordinários. O tempo médio no cargo era de oito anos e nenhum dos extraordinários tinha sido nomeado há mais de dois anos. O Conselho era então uma instituição mais equilibrada do que o Senado em termos de treinamento e circulação de seus membros.

Entre os deputados, a circulação era muito alta, como indica a análise de coorte das 23 legislaturas do Império. A composição da Câmara se renovava em mais ou menos 50% a cada nova legislatura. Essa taxa é muito mais alta do que as encontradas por Frey na Turquia e por David Fleischer em seu estudo dos deputados mineiros durante a Primeira República⁸. A ausência de eleitorado independente tornava possível o fenômeno das câmaras unânimes: a uma câmara totalmente conservadora podia suceder a outra totalmente liberal e vice-versa.

O fenômeno fica mais fácil de perceber se utilizarmos outra técnica de análise (quadro 20), que consiste em calcular o tempo de duração de frações de um nono, um terço e metade das coortes. Vemos aí que as coortes perdiam rapidamente metade de seus membros e em três anos ficavam reduzidas a um terço de seu número inicial. Mas a vida de um nono era bastante alongada, o que sugere a eliminação rápida do grosso da coorte (alguns sem dúvida promovidos ao Senado), e a permanência por período longo de um grupo pequeno. Salientam-se como exceção a legislatura conservadora de 1843 e a liberal de 1864, que levaram 14 e 15 anos respectivamente para serem reduzidas a um terço. Na análise de coorte as duas também apresentam longa duração ao lado de suas congêneres, a conservadora de 1838 e a liberal de 1861. Isso vem indicar uma mudança de gerações também na Câmara, com a predominância de uma geração da ordem no início e uma geração das reformas ao final. Ver quadro 20.

QUADRO 20
Permanência de Grupos de Coortes na Câmara (em anos)

		<i>Legislaturas</i>																							
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	
de	um	11,2	8,5	7,1	8,2	12,7	19,0	11,1	17,7	5,6	13,1	19,6	18,0	14,6	17,9	17,5	16,0	-	-	-	-	-	-	-	-
de	um	2,8	2,6	2,6	3,6	2,8	2,7	2,8	14,1	3,4	2,6	3,9	3,0	3,9	3,0	15,0	2,1	6,4	4,2	2,6	2,9	-	-	-	-
de	um	2,1	1,9	1,9	2,4	2,1	2,0	2,1	1,8	2,4	1,9	2,6	2,2	2,4	2,2	2,4	1,6	2,6	3,2	1,9	2,2	3,2	2,2	2,2	-

Fonte: Barão de Javari, *Organizações e Programas Ministeriais*, p. 267-401.

Podemos concluir que a grande maioria dos políticos que atingiam o topo da carreira era submetida a uma intensa circulação geográfica como magistrados, como presidentes de província ou como comandantes militares. Essa circulação não poderia deixar de afetar poderosamente sua visão e comportamento com referência aos interesses nacionais. A circulação entre cargos e para fora apresentava aspectos mistos. A carreira extensa e diversificada sem dúvida permitia a aquisição de experiência administrativa e política. Também, um pouco surpreendentemente, não era muito limitada a circulação para fora, com exceção do Senado que constituía claro bloqueio à entrada de novos elementos. Mas o número limitadíssimo de pessoas que atingiram o topo da elite mostra que, mesmo com a acentuação da circulação para fora nos períodos finais, o círculo interno do poder se tornava cada vez mais restrito relativamente ao constante aumento de aspirantes, provocado pelo crescimento da oferta de bacharéis, pela inquietação militar e pelo aumento da riqueza fora da província do Rio de Janeiro.

A importância da nacionalização da elite para a manutenção da unidade do país pode ser avaliada pelo fato de que, apesar dela, as tendências centrífugas, provinciais e regionais, se fizeram sentir durante todo o período, e de maneira violenta até 1850. Mesmo após o fim das rebeliões e após a consolidação do sistema centralizado, a rivalidade provincial e regional permanecem como dado constante da política imperial. A desigualdade das províncias em termos populacionais e de riqueza levava ao maior favorecimento de umas em relação às outras, gerando ressentimentos sobretudo nas que perdiam influência devido à decadência econômica. É importante salientar esses aspectos para que não fique a impressão falsa de uma unidade perfeita da elite. Exatamente porque não correspondia à realidade social e econômica do país, exatamente por ter sido politicamente criada, é que a unidade foi importante para evitar que forças centrífugas levassem o País ao mesmo destino da América Espanhola.

O peso de fatores provinciais pode ser avaliado por uma série de indicadores. Um deles é a origem provincial dos ministros. Basta examiná-lo para se ter uma idéia da predominância de um grupo de províncias sobre as outras (quadro 21)⁹.

QUADRO 21

Origem Provincial dos Ministros, por Períodos, 1822-1889 (%)

<i>Províncias</i>	<i>Períodos</i>					<i>Total</i>
	1822-31	31-40	40-53	53-71	71-89	
Bahia	17,78	22,86	26,09	20,00	15,16	19,18
Rio/Corte	13,34	17,15	17,39	26,00	16,66	18,27
Minas Gerais	15,56	11,43	21,75	8,00	13,63	13,25
Pernambuco	6,66	14,29	4,34	6,00	15,16	10,05
São Paulo	6,66	8,57	21,75	10,00	9,09	10,04
Rio G. do Sul	0,00	11,42	0,00	4,00	12,12	6,39
Subtotal	60,00	85,72	91,32	74,00	81,82	77,18
Outras Províncias	6,66	8,57	8,68	20,00	18,18	13,69
Outro País	33,34	5,71	-	6,00	-	9,13
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	(N = 47)	(N = 35)	(N = 23)	(N = 50)	(N = 66)	(N = 29)

Mais ou menos 80% dos ministros em todo o período provinham de seis províncias entre as 19 que então existiam. Apesar de ter havido nos dois períodos finais aumento na representação das províncias menores, a concentração ainda permaneceu alta. A avaliação do desequilíbrio adquire ainda maior sentido quando introduzimos dados de população e riqueza das diversas províncias (quadros 22 e 23).

Não foi possível encontrar dados sobre o valor da produção para 1845, daí termos utilizado as receitas provinciais como indicador de riqueza. Minas Gerais fica prejudicada por essa decisão, de vez que boa parte das receitas provinha de impostos de exportação e a província exportava pelo porto do Rio de Janeiro. De qualquer modo, fica claro que as diferenças na representação se prendiam em grande parte às desigualdades em população e em riqueza. Há, entre as grandes províncias, alguns casos desviantes no que se refere ao número de ministros e à riqueza. São principalmente os de São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco. O fato se explica, além da ressalva já feita para Minas, por ter sido a década de 1840 dominada pelos liberais, mais fortes em São Paulo e Minas. O aspecto mais marcante dos dados, no entanto, continua sendo o desequilíbrio em favor das grandes províncias.

QUADRO 22

População, Riqueza e Representação Política das Províncias no Início do Segundo Reinado (%)

Províncias	População*	Riqueza**	Nº Ministros***	Nº Deputados
Bahia	14,33	17,42	26,09	13,33
Rio/Corte	15,63	17,76	17,39	9,52
Minas Gerais	16,93	8,91	21,75	19,05
Pernambuco	12,37	14,34	4,34	12,38
São Paulo	6,51	5,83	21,75	8,57
Rio G. do Sul	2,62	4,57	0,00	2,85
Subtotal	68,39	68,83	91,32	65,70
Outras Províncias	31,61	31,17	8,68	34,30
Total	100,00 (N = 7.677.800)	100,00 (N = Rs 4.980.895)	100,00 (N = 23)	100,00 (N = 105)

*Estimada para 1854 pelo ministro do Império, no Relatório de 1856, p. 409.

**Indicada pela receita provincial de 1840-41. Amaro Cavalcanti, *Resenha Financeira do Ex-Império do Brasil em 1889*, p. 280.

***Período de 1840-53.

Os mesmos dados para 1885 apresentam resultados semelhantes. A representação de deputados continua mais ou menos proporcional à população, com sub-representação nítida apenas para Minas Gerais. A representação ministerial continua muito desigual em favor das grandes províncias. Entre essas, continua uma super-representação da Bahia e invertem-se as situações de São Paulo e Pernambuco. Ver quadro 23.

Introduzindo-se outro indicador de riqueza, as diferenças entre as grandes províncias se acentuam. No quadro 23 colocamos entre parênteses o valor oficial da produção agrícola exportada no período de cinco anos que vai de 1881-2 a 1885-6. Este indicador subestima muito a parte de Minas e superestima a do Rio de Janeiro, devido à exportação do café mineiro pelo porto do Rio. Mas, fora isto, dá melhor idéia da riqueza das grandes províncias, uma vez que a exportação agrícola era na época a base do comércio internacional do país, garantia das importações e de mais da metade dos impostos do governo geral. Com o novo indicador acentua-se a super-representação ministerial da Bahia, mantém-se a de Pernambuco e

agrava-se muito a sub-representação de São Paulo. Há aí o esboço de um nítido quadro de descompasso entre a economia e a política que estava por trás do movimento republicano e federalista e que já foi explorado como fator de explicação da política nacional ao final do Império e durante a República¹⁰.

QUADRO 23
População, Riqueza e Representação Política das Províncias no Final do Império (%)

<i>Províncias</i>	<i>População*</i>	<i>Riqueza**</i>	<i>Nº Ministros***</i>	<i>Nº Deputados</i>
Bahia	13,39	9,70 (0,28)	15,16	11,20
Rio/D. Federal	9,76	13,28 (29,31)	16,66	9,60
Minas Gerais	22,21	10,49 (10,79)	13,63	16,00
Pernambuco	7,19	8,52 (8,39)	15,16	10,40
São Paulo	9,66	12,53 (22,08)	9,09	7,20
Rio G. do Sul	6,26	8,55 (8,02)	12,12	4,80
Subtotal	68,47	63,07 (78,87)	81,82	59,20
Outras Províncias	31,53	36,93 (21,13)	18,18	40,80
Total	100,00 (N = 14.333.910)	100,00 (100,00) (N = Rs 33.110.876)	100,00 (N = 66)	100,00 (N = 125)

*Censo de 1890.

**Indicada pela receita provincial de 1888-89. Amaro Cavalcanti, *Resenha Financeira*, p. 281. Entre parênteses está o valor oficial da produção agrícola exportada, de 1881-82 a 1885-86, mesma fonte, p. 293.

***Período de 1871-89.

Outro indicador da força dos laços provinciais é o fato de que os políticos raramente conseguiam eleger-se fora de suas províncias para a Câmara e mesmo para o Senado, apesar da circulação geográfica a que eram submetidos. O caso do carioca Firmino Rodrigues Silva é revelador. Depois de servir como juiz de direito em Minas Gerais por sete anos e depois de casar em importante família local, ainda assim enfrentou sólida oposição quando tentou candidatar-se a deputado geral. A resistência só foi quebrada pela interferência de líderes nacionais do Partido Conservador. A mesma dificuldade teve seu colega de jornalismo, Justiniano José da Rocha, também carioca, que viu até mesmo sua condição de mulato ser utilizada como argumento

para dificultar sua eleição por Minas, que afinal se deu¹¹. No que se refere ao Senado, apenas para o primeiro grupo de 50 senadores houve muitos eleitores fora da própria província (34%), devido à aberta interferência de Pedro I no processo eleitoral. Entre os 178 que se elegeram após 1831, apenas 37 (19%) o foram em província que não a sua. E destes, 26 tinham sido presidentes dessas províncias ou as tinham representado na Câmara. Os eleitos que não tinham vinculação alguma eram em geral figuras nacionais cuja candidatura era imposta às pequenas províncias, como foi o caso de Miguel Calmon, Rio Branco, Torres Homem e outros. Províncias como o Amazonas, o Espírito Santo e Mato Grosso nunca conseguiram eleger um de seus filhos para as oito vagas que tiveram no Senado. E nenhum político de província menor conseguiu eleger-se em província maior.

Mesmo a circulação geográfica de magistrados era em boa parte limitada às grandes províncias. Entre 1849 e 1889, por exemplo, 76% das nomeações de magistrados que posteriormente se tornariam ministros se deram para as grandes províncias. Só uma dessas, o Rio Grande do Sul, não teve nenhuma das nomeações. Aliás, essa província não teve nenhum ministro que tivesse sido magistrado de carreira. Houve dois que iniciaram a carreira no Rio mas logo a abandonaram. Já observamos que o Rio Grande do Sul mandava poucos estudantes a Coimbra. A nova informação sobre magistrados vem reforçar a idéia da menor integração da província na vida nacional no que se refere à formação da elite política.

A desigualdade das províncias foi oficialmente reconhecida num projeto enviado à Câmara em 1860. Nele se propunha a divisão das províncias em três classes: a primeira incluiria São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Maranhão e Pará; a segunda, Sergipe, Goiás, Mato Grosso, Alagoas, Paraíba e Ceará; a terceira, Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Amazonas e Piauí. Até mesmo os salários dos presidentes variariam de acordo com a classificação¹².

Outro indicador da importância política das grandes províncias apareceu na discussão da Lei dos Círculos em 1855. Uma das motivações do projeto apresentado pelo governo era quebrar a unidade das grandes bancadas, evitando assim que elas bloqueassem a ação do Executivo. Esperava-se que deputados eleitos por distritos, ou círculos, fossem menos afetados pelo provincialismo. A oposição ao projeto foi grande, embora a Câmara fosse

unanimemente conservadora e governista. Argüiu-se que o projeto apenas substituíra o provincialismo pelo localismo, sendo este pior do que aquele. As províncias, foi dito, serviam como importantes intermediárias políticas entre os governos central e local¹³. O governo do marquês do Paraná teve que transformar a discussão do projeto em questão de gabinete para vê-lo aprovado. E o irônico da história é que a aprovação se deveu em boa parte ao apoio maciço da bancada mineira, a maior da Câmara, ao mineiro Paraná. E a principal oposição veio também das bancadas do Ceará e de Pernambuco, em atritos com o gabinete desde seu início¹⁴.

Podemos concluir a análise do processo de socialização e de treinamento da elite imperial. Os dados apresentados sobre educação, ocupação: carreira permitem-nos concluir que existiu no Brasil um grupo especial e político distinto do que se formou nos outros países da América Latina. A especificidade desse grupo não era devida à origem social. Ela se pedia à socialização e treinamento deliberadamente introduzidos para garantir determinada concepção de Estado e capacidade de governo. Tanto liberais como conservadores, nos períodos turbulentos de consolidação do poder, quando várias alternativas se colocavam como viáveis politicamente, concordavam em alguns pontos básicos referentes à manutenção da unidade do país, à condenação de governos militares de estilo caudilhesco ou absolutista, à defesa do sistema representativo, à manutenção da monarquia e, sem dúvida, também à necessidade de preservar a escravidão.

Houve divergências, e algumas importantes, mas em geral referentes a concepções distintas sobre que modelo de organização do Estado liberal deveria ser adotado no Brasil. Dividiram-se os conservadores, mais favoráveis à centralização do tipo francês, dos liberais entusiasmados com os modelos inglês e americano, mas sem se arrisarem ao salto republicano. Essas divergências não eram acadêmicas, pois continham elementos concretos de interesses econômicos divergentes, assim como, sem dúvida, parte do consenso da elite como um todo se devia a condicionamentos de classe. O ponto não é negar a base classista da elite brasileira, ou de qualquer elite. O núcleo da questão é afirmar exatamente que origem de classe, mesmo quando razoavelmente homogênea, pode deixar em aberto uma série de cursos alternativos de ação sobre os quais a elite como um todo, e portanto o Estado, tem poder de decisão. E seria ilusório dizer que, por ser limitado pela estrutura

de classe, esse poder seria de menor importância para o entendimento da evolução política de um país. Se essas elites não podem fazer revoluções, elas podem, por sua ação, afetar decisivamente as possibilidades de uma revolução. A análise de decisões sobre grandes problemas do Império, a ser feita em *Teatro de Sombras*, deixará esse ponto mais explícito.

Os dados mostraram também que a homogeneidade da elite variou ao longo do período. Na segunda metade do século, sobretudo após 1871, houve mudanças significativas que afetaram a homogeneidade de treinamento e socialização. Profissionais liberais passaram a predominar, cresceu a mobilidade, a carreira foi reduzida. As desigualdades provinciais também se faziam presentes, apesar de toda a ênfase na desprovincialização, e não somente por pura competição por prestígio, mas com base em reais divergências de interesses econômicos. Esses pontos são importantes a fim de não se exagerar o aspecto de monolitismo da elite a ponto de torná-lo obstáculo em vez de auxílio à compreensão do sistema imperial.

A discussão é pertinente em face de um estudo interessante que compara a elite imperial com os mandarins chineses¹⁵. Trata-se de outro estudo elaborado paralela e independentemente do nosso e que no geral chegou a algumas conclusões semelhantes. Mas a comparação com os mandarins, que também nos ocorrera em estágios iniciais do trabalho, pode ser facilmente exagerada, uma vez que ao lado de semelhanças havia importantes diferenças a separar as duas elites e naturalmente os dois sistemas políticos. Os mandarins chineses, os *literati*, passavam por um sistema muito mais elaborado de treinamento que durou mais de mil anos. Passavam 35 anos estudando para os exames que eram forçados a fazer e nos quais gastavam 160 dias. O conteúdo, a forma e os procedimentos que regulavam os exames eram totalmente controlados pelo governo imperial, que também impunha uma ideologia oficial, o confucionismo. Os funcionários públicos eram escolhidos entre os que fossem aprovados nos exames¹⁶.

Este processo rigoroso de treinamento e recrutamento era fruto de um Estado muito mais centralizado e muito mais poderoso do que o Estado imperial brasileiro. Na China até mesmo os administradores locais eram nomeados pelo governo imperial dentre os mandarins. Eles representavam o imperador no nível local e não podiam servir na terra natal

nem permanecer por muito tempo no mesmo lugar (em geral não mais de três anos)¹⁷. Na sociedade agroadministrativa chinesa, para usar a expressão de Wittfogel, havia um verdadeiro Estado de aparato, e a principal estratificação era a que se dava entre governados e governantes. A maior parte do excedente agrícola era apropriada pela administração e o poder dos proprietários rurais era incomparavelmente inferior ao dos congêneres brasileiros. Muitos deles eram impedidos de ter acesso a cargos públicos por terem fracassado nos exames. Um simples indicador do maior poder do Estado em relação aos proprietários rurais está no fato de que na China a fonte mais importante de rendas públicas era o imposto territorial, ao passo que no Brasil imperial todas as tentativas de introduzi-lo se revelaram infrutíferas¹⁸.

No Brasil nem era a elite tão homogênea nem o Estado tão forte. Dito de outro modo, no Brasil não havia, como na China, uma integração quase perfeita entre elite política ou classe governante e burocracia. Daí que o sentido da homogeneidade da elite brasileira era também distinto, na medida em que essa elite se dividia muito mais que a chinesa entre a representação dos interesses do Estado e a representação dos interesses de classes. Na ausência da sociedade hidráulica administrada pela burocracia estatal, o choque de interesses privados e as alternativas que se abriam para a própria organização ou desorganização do poder davam ao treinamento e socialização da elite brasileira talvez até uma importância maior do que no caso chinês, na medida em que podia pesar mais nas opções a serem tomadas. Esse fato se torna nítido se observarmos que o Império durou 67 anos, ao passo que só a dinastia Ch'ing durou mais de 250; e o sistema chinês de exames sobreviveu em torno de 1.300 anos. Daí que o peso da tradição desse sistema tornava a curto e médio prazos o impacto do treinamento da elite menos dramático do que no caso brasileiro.

De qualquer modo, não há dúvida de que a nobreza regular chinesa foi um dos exemplos mais típicos de formação sistemática de elites antes do advento do Estado moderno. Como diz Wittfogel,

“O sistema competitivo de exames era um meio excelente para doutrinar os plebeus ambiciosos e obrigar os filhos talentosos de funcionários e famílias burocráticas nobres a submeterem-se a uma formação ideológica profissional extraordinariamente completa”¹⁹.

Mas, por tratar-se de sociedade radicalmente distinta da brasileira, na medida em que precedeu à própria formação do Estado moderno do Ocidente, que nos vem servindo de ponto de referência, a comparação corre o risco de cair no formalismo, isto é, pode haver aspectos semelhantes no treinamento da elite, mas o sentido político da elite dentro das respectivas sociedades e o sentido do próprio Estado são radicalmente distintos²⁰.

NOTAS

1. Albino José Barbosa de Oliveira, por exemplo, escolheu São João del-Rei porque Minas possuía a maior bancada no Congresso, o que aumentava as possibilidades eleitorais. Ver suas *Memórias de um Magistrado do Império*.
2. Ver *Relatório do Ministro da Justiça*, 1889.
3. Para uma descrição das atribuições legais dos presidentes de província, ver Caetano José de Andrade Pinto, *Atribuições dos Presidentes de Província*.
4. Andrade Pinto, *op. cit.*, p. 22.
5. A melhor fonte de informação sobre o visconde do Uruguai é José Antônio Soares de Sousa, *A Vida do Visconde do Uruguai (1807-1866)*.
6. Sobre a análise de coorte ver, entre outros, Norman B. Ryder, "The Cohort as a Concept in the Study of Social Change", *American Sociological Review*, XXX (1965), p. 843-61. As idéias de Pareto sobre circulação das elites podem ser encontradas em S. E. Finer, "Introduction", em Vilfredo Pareto, *Sociological Writings*, p. 51-71.
7. Citado em Nelson Lage Mascarenhas, *Um Jornalista do Império*, p. 243.
8. Ver Frederick Frey, *op. cit.*, p. 213; e David V. Fleischer, *O Recrutamento Político em Minas, 1890-1918*, p. 49-50.
9. Os critérios para escolha das seis províncias como mais importantes foram demográficos, econômicos e políticos. O critério político foi aplicado ao caso do Rio Grande do Sul, que era menos populoso que o Ceará e menos rico que o Pará, pelo menos no início do período. Mas a produção do charque e os problemas de fronteira o tornavam mais importante do que as duas outras províncias.

Para definir a origem provincial dos ministros adotamos os seguintes critérios: a) em princípio a província de nascimento foi considerada província de origem; b) nos casos em que foi muito curta a permanência na província de nascimento, a província de origem foi considerada aquela em que o político viveu e fez sua carreira política (assim, Vergueiro, nascido em Portugal, foi considerado paulista; Uruguai, nascido na França, fluminense etc.); c) uns poucos nascidos na Cisplatina foram considerados gaúchos.

10. Ver Simon Schwartzman, *São Paulo e o Estado Nacional*.
11. Ver Nelson Mascarenhas Lage, *op. cit.*, p. 65, e o jornal *O Brasil* de 23 de março de 1843.
12. Andrade Pinto, *op. cit.*, p. 22.
13. Ver os debates nos *Anais da Câmara dos Deputados*, Tomo IV, 1855, especialmente os discursos de Zacarias de Góes e Vasconcellos, Carrão, e Bandeira de Melo, em 28 e 29 de agosto.
14. Sobre esses atritos e o gabinete Paraná em geral, ver Wanderley Pinho, *Cotegipe e seu Tempo. Primeira Fase, 1815-1867*, p. 386. O projeto do governo e o debate envolviam outros problemas além do da influência das grandes bancadas, como veremos no capítulo 7.
15. Ver Eul-Soo Pang e Ron L. Seckinger, "The Mandarins of Imperial Brazil", *Comparative Studies in Society and History*, IX, 2 (inverno, 1971), p. 215-244.
16. Sobre a nobreza chinesa e sobre o sistema de exames, ver o trabalho de Chung-li Chang, *The Chinese Gentry. Studies in their Role in Nineteenth Century Chinese Society*.
17. Sobre a administração local na China, ver John R. Watt, *The District Magistrate in Late Imperial China*.
18. Ver Karl A. Wittfogel, *Despotismo Oriental*, p. 26 e *passim*, e Chang, *op. cit.*, p. 38.
19. *Despotismo Oriental*, p. 396.
20. Ver a respeito das sociedades burocráticas históricas do tipo da chinesa o clássico texto de S. N. Eisenstadt, *The Political Systems of Empires*.