

CAPÍTULO 4

# ⊙ Conselho de Estado: a cabeça do governo<sup>1</sup>

Na expressão de Joaquim Nabuco, o Conselho de Estado foi o cérebro da monarquia. Pode haver divergência, havia na época e continua a haver hoje, sobre o real peso político do Conselho. Mas, por sua composição, por constituir um grupo razoavelmente homogêneo em termos de posição na hierarquia política, pela longa convivência, pelo trato constante com os mais variados problemas da política nacional, ele constitui sem dúvida organização estratégica para se estudar o pensamento da elite política do Império. No caso do Conselho, este pensamento pouco se distinguia do pensamento do governo, pois nele se condensava a visão política dos principais líderes dos dois grandes partidos monárquicos e de alguns dos principais servidores públicos desvinculados de partidos. O que se perde por não incluir variedade maior de pensamento, por exemplo o radicalismo liberal ou o republicanismo, ganha-se pela visão mais nítida da filosofia que guiava a política imperial.

Os conselheiros eram escolhidos a dedo pelo imperador, quase sempre depois de longo aprendizado que incluía a passagem por vários postos da administração e da representação política. O quadro 11, referente ao Conselho criado em 1841, demonstra com clareza este ponto.

Pode-se acrescentar ainda aos dados do quadro que 47 dos 72 conselheiros foram também presidentes de província e muitos pertenceram à magistratura. Dos quatro indicados como tendo ocupado outros postos, um foi general e ministro do Supremo Tribunal Militar, outro era bispo, os dois restantes magistrados, um deles tendo sido também presidente de província. O único que não ocupou cargo público era advogado e professor e foi nomeado no último ano de existência do Conselho. Somente dois não tinham estudos superiores; cinquenta e quatro eram formados em Direito<sup>2</sup>.

**QUADRO 11**  
Postos Ocupados por Conselheiros (1841-1889)

Postos	N.	%
Ministros, Senadores e Deputados	53	73,6
Ministros e Senadores	1	1,4
Ministros e Deputados	5	6,8
Ministros	3	4,2
Senadores e Deputados	1	1,4
Deputados	4	5,6
Outros	4	5,6
Nenhum	1	1,4
Total	72	100,0

Fonte: A. Tavares de Lyra, "O Conselho de Estado", *Boletim da Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Brasil*, 1934. Reproduzido em Tavares de Lyra, *Instituições Políticas do Império*, 144-152.

O cuidado na seleção dos conselheiros estava, naturalmente, ligado à importância do próprio Conselho na engrenagem política do Império. Partidários e inimigos da instituição concordavam em que ela tinha grande peso na política e na administração. É certamente um exagero dizer que se tratava de um quinto poder, como faz José Honório Rodrigues, pois nem era a consulta obrigatória, nem era o imperador forçado a seguir a opinião da maioria. Mas na prática havia freqüentes consultas, especialmente às seções em que se dividia o órgão, e muitos decretos do Poder Executivo, assim como muitas decisões do Poder Moderador, foram baseados em pareceres e opiniões dos conselheiros, sem falar de importantes projetos de lei que foram por eles inicialmente redigidos, como os da Lei de Terras de 1850 e da Lei do Ventre Livre de 1871<sup>3</sup>. A freqüência do recurso às seções pode ser avaliada pelo fato de que só a seção dos Negócios do Império deu 885 consultas entre 1842 e 1864<sup>4</sup>. A importância que era dada às consultas por parte dos ministros pode ser deduzida do quadro 12.

Apesar de cobrirem apenas alguns anos, os dados acima não deixam dúvida sobre a influência do Conselho na atuação do Executivo, sobretudo na área do Ministério do Império, que abrangia amplos setores como agricultura, comércio e obras públicas (até 1860), correio, navegação, transportes,

Anos

1845  
1855  
1865  
1875  
1885  
1889

\* Consultas  
Fonte: C

cateque  
baseada  
tiça ser  
outros  
seja, 84  
16%, de  
A a  
seções  
no. No  
271 vez  
não hor  
das reun  
ter qua  
zem com  
mais ad  
se. Emb  
D. Pedro  
dava e,  
mem-se,

**QUADRO 12**  
 Decretos Baseados em Consultas do Conselho de Estado  
 (Anos Seleccionados)

Anos	Seções					Total	% sobre total de decretos
	Império	Justiça e Estrangeiros	Guerra e Marinha	Fazenda	Conselho Pleno		
1845	3	1	8	-	3	15	34,9
1855	28	3	2	4	-	37	18,6
1865	23	8	5	1	5*	42	20,0
1875	57	2	-	9	1	69	27,9
1885	17	-	-	5	2	24	12,6
1889	17	5	3	5	6	36	9,9

\*Consultas de reuniões conjuntas das seções de Justiça e Marinha.  
 Fonte: *Coleção de Leis do Império do Brasil*, anos indicados.

catequese etc. Além dos decretos, várias resoluções imperiais eram também baseadas em consultas. Assim é que, por exemplo, consultas da seção de Justiça serviram de base para 690 resoluções entre 1842 e 1882, e para 319 outros atos executivos, principalmente avisos. Das 690 resoluções, 579, ou seja, 84%, conformaram-se com os pareceres dos conselheiros, e 111, ou seja, 16%, discordaram ou concordaram apenas em parte<sup>5</sup>.

A atividade do Conselho Pleno era muito mais reduzida do que a das seções. O número de vezes que ele se reuniu foi surpreendentemente pequeno. Nos 48 anos de duração do Conselho de 1841, o Pleno reuniu-se apenas 271 vezes, uma média de cinco reuniões por ano, tendo havido anos em que não houve reunião alguma, como 1869, 1876 e 1887 (a distribuição por ano das reuniões pode ser encontrada no Apêndice 6). Mas a relevância e o caráter quase sempre político dos temas que eram trazidos a sua apreciação fazem com que nele se concentrassem as atenções. O trabalho mais técnico e mais administrativo das seções não era de molde a despertar grande interesse. Embora não fosse legalmente obrigatória a consulta ao conselho pleno, D. Pedro II raramente deixava de fazê-la nos casos em que a lei o recomendava e, de modo geral, seguia em suas decisões a opinião da maioria. Tomem-se, por exemplo, os casos de conflito entre a Câmara e o Ministério,

cuja solução cabia ao Poder Moderador, a quem a lei recomendava ouvir o Conselho antes de decidir. Todas as doze dissoluções da Câmara haviam ocorrido durante o Segundo Reinado após o início do funcionamento do Conselho e foram nele discutidas. Em dois casos houve empate na votação. Dos dez restantes, o imperador seguiu o voto da maioria em sete e divergiu em apenas três. Destes, em apenas dois a maioria tinha sido ampla: um em 1844, quando D. Pedro decidiu favorecer o Ministério liberal, o outro trinta anos depois, quando tentou apoiar o programa abolicionista de Dantas contra a oposição da Câmara liberal. Não seria difícil apontar outros exemplos de problemas em que a opinião dos conselheiros serviu de guia para a ação do imperador, mas a seriedade com que o imperador a ouvia fica patente no fato de que ele próprio fazia um resumo escrito do que cada um dizia<sup>6</sup>.

A tarefa de estudar o pensamento do Conselho tornou-se mais fácil com a publicação das atas do Conselho Pleno, antes só acessíveis em forma manuscrita, às vezes de difícil leitura<sup>7</sup>. As atas apresentam também certas vantagens analíticas em relação a outras fontes e mesmo em relação à produção intelectual dos conselheiros fora do âmbito do Conselho. As vantagens têm a ver com as circunstâncias em que eram produzidos os discursos e com a divulgação que lhes era dada. As reuniões do Conselho limitavam-se aos doze conselheiros, ao imperador e à eventual presença de algum ministro, e só excepcionalmente eram as atas divulgadas além do círculo de ministros. Nessas condições, o discurso tendia a tornar-se muito mais franco, e desnudar-se de características formais e políticas que em geral fazem de outras fontes material mais opaco à análise. Assim, por exemplo, as obras destinadas ao público em geral, como livros ou artigos de jornal, constituíam muitas vezes verdadeiras declarações de princípios políticos ou eram parte da estratégia da luta partidária. Como tais, podiam não representar com exatidão a posição dos autores, podiam conter, como cremos que de fato continham, aspectos retóricos que não restituiriam ao enfrentamento de problemas concretos de decisão política. De modo particular, elas eram obrigadas a adotar a prática de abundante citação de autores estrangeiros, fato que pode levar o leitor menos avisado a tirar conclusões equivocadas sobre a real influência desses autores, e de suas idéias. Nem mesmo os debates no Congresso escapavam dessas limitações, pois eram públicas as sessões e saíam publicadas nos jornais, além de refletirem ainda com mais intensidade do que os livros os condicionamentos da luta partidária.

Em contraste, além de serem fechadas as reuniões do Conselho, na maioria das vezes os assuntos debatidos diziam respeito a problemas concretos de política pública, o que coibia a tendência para a retórica, ou para a declamação, como se dizia. O fator partidário tinha também peso muito menor. Nos assuntos mais políticos, como as dissoluções da Câmara, ele se manifestava, mas, em geral, ficava em segundo plano. Embora houvesse sempre conservadores e liberais presentes, além dos apartidários, fazia parte do etos dos conselheiros votar de acordo com as próprias convicções, sem dependência dos partidos a que pertencessem<sup>8</sup>. Um elemento perturbador podia ser a presença do imperador na presidência das reuniões. Em alguns momentos percebe-se claramente a tendência à bajulação por parte de alguns. Mas também não era a regra. A vitaliciedade e o próprio *esprit de corps* parecem ter transmitido ao grupo um sentimento de independência de que se orgulhava. O etos da instituição incorporava a obrigação moral de ser franco perante o monarca e, se necessário, criticar suas ações, como de fato aconteceu mais de uma vez. Por seu lado, o imperador não intervinha na discussão, a não ser para pedir esclarecimentos, formular novas questões, ou evitar que se desviasse do tema central. Nunca dava opinião pessoal e encerrava a reunião quando todos tinham falado e debatido. Sua presença apenas afetava o nível do debate, impedindo alterações mais violentas, ao estilo das que se davam na Câmara. Mesmo quando as divergências eram agudas, o debate travava-se em termos bem-comportados. Parece-nos assim que, se a influência imperial era total na seleção dos conselheiros, ela não impedia a livre manifestação de sua opinião.

Para terminar a caracterização das atas como material de análise, convém completar o que já foi dito sobre a auto-imagem dos conselheiros, acrescentando algumas informações sobre a visão que tinham da posição do Conselho no sistema político. O ponto relevante aqui nos parece ser o fato de que, embora ciosos da importância de seu papel, os conselheiros pareciam estar sempre em posição defensiva, como se precisassem justificar sua presença e seu papel constitucional. Esta atitude se manifestava principalmente quando eram discutidos projetos que ampliavam as atribuições e o poder do órgão. A reação era em geral negativa. Assim, em 1855, um projeto originado na seção dos Negócios da Fazenda, que propunha a ampliação do número de conselheiros e a consolidação do Conselho como tribunal de segunda

instância da Justiça administrativa, teve a clara oposição de alguns dos presentes e não foi adiante<sup>9</sup>. Em 1868 foram dedicadas oito reuniões à discussão de ambicioso projeto do marquês de São Vicente, que retomava a preocupação do de 1855 e buscava dar ao Conselho as amplas atribuições de seu similar francês<sup>10</sup>. A reação foi de novo negativa. Alguns acharam inoportuno aumentar despesas em época de guerra; a grande maioria julgou inconstitucional tornar a consulta obrigatória. Rio Branco justificou sua objeção a este último ponto mencionando explicitamente os "preconceitos e injustas apreciações" existentes em relação à instituição (v. 7.372). Na mesma linha, Abaeté insistiu em que ampliar as atribuições do órgão iria torná-lo odioso ao público (v. 7.383). Sem dúvida em boa parte devido a esta oposição, o projeto, apesar de redigido por um conselheiro de prestígio e de ter o apoio imperial, também não foi adiante. Nem mesmo medidas elementares de reforma, consideradas necessárias por todos, como a criação de uma secretaria, a nomeação de um secretário, a organização de um arquivo, foram implementadas. Até o final um dos conselheiros teve que se ocupar do trabalho pedestre de redigir atas e copiar consultas.

As razões desta atitude são de natureza histórica. O Conselho fora criado pelos conservadores em 1841, ainda no calor da luta que, em torno da bandeira da maioridade, tinha levado os liberais ao poder por breve período<sup>11</sup>. A oposição liberal no Senado combatera-o vivamente, sob o argumento de que poria a Coroa sob a coação do que chamava a oligarquia palaciano-conservadora. Uma das alegações para as revoltas liberais de 1842 em Minas e São Paulo foi exatamente a passagem do projeto no Congresso. A oposição não foi suficientemente forte para impedir a aprovação, mas conseguiu que se alterasse um ponto crucial: a obrigatoriedade da consulta, existente no Conselho anterior, foi abandonada em favor da consulta optativa, fato que reduziu substancialmente o poder dos conselheiros<sup>12</sup>. Mesmo assim, permaneceu certa má vontade dos liberais em relação à instituição, sobretudo a seu papel político (a função administrativa era menos controversa). Cresceu a má vontade a partir de 1860, quando Zacarias de Góes publicou seu livro contra o peso do Poder Moderador no mecanismo constitucional, que julgava excessivo<sup>13</sup>. Sendo a principal atribuição do Conselho auxiliar o Poder Moderador no exercício de suas funções, ele era de algum modo também atingido. O mesmo Zacarias reforçou este ponto ao recusar em 1870 a

nomeação de conselheiro<sup>14</sup>. Antes disto, ainda em 1869, o programa do Partido Liberal Radical pediu pura e simplesmente sua extinção; menos extremado, o programa do Partido Liberal desse mesmo ano advogou sua transformação em instituição apenas administrativa. Ao final do Império, o gabinete liberal de Ouro Preto recolocou no programa de reformas a eliminação do papel político dos conselheiros<sup>15</sup>.

Resumindo o que até aqui foi dito, as atas do Conselho Pleno nos dão acesso ao pensamento, expresso com relativa franqueza, de um grupo cuidadosamente selecionado de políticos no ápice de suas carreiras. Embora com certa predominância conservadora, era ampla a representação liberal, especialmente na última década, podendo-se dizer que estamos diante do pensamento do cerne da elite política produzida pela Monarquia. No entanto, a seleção imperial e a exigência da idade mínima de 40 anos faziam com que não fossem representadas a oposição republicana — o ex-republicano Lafayete, no entanto, lá esteve — e as gerações monárquicas mais novas. Assim, sem prejulgar, a essa altura, quais interesses estariam sendo representados pelos conselheiros, pode-se esperar uma parcialidade em favor do sistema, especialmente do Poder Moderador e da centralização em geral. Ao denominar o Conselho de “cérebro da Monarquia”, Joaquim Nabuco apontava para esta característica, se o lermos dando igual ênfase aos dois substantivos.

Podemos, afinal, enfrentar diretamente as atas. De imediato, surgem, no entanto, algumas dificuldades metodológicas. Os aspectos de espontaneidade e de pragmatismo que consideramos uma vantagem para a análise revelam agora certas desvantagens. A grande variedade de tópicos abordados e a preocupação prática dos debates têm por consequência a ausência de uma exposição sistemática de idéias e princípios. Além disto, estamos lidando com um período de 48 anos, ao longo do qual houve mudanças de pessoas e de temas. Torna-se deste modo algo problemático detectar qual seria o pensamento do Conselho, e pode mesmo ser questionada a existência deste pensamento.

Quanto à mudança de conselheiros, há certos aspectos que a tornam menos problemática para a análise. A vitaliciedade fazia com que a média de permanência fosse longa, chegando a trinta e cinco anos no caso do visconde de Abaeté. O caso do visconde foi excepcional, mas a verdade é que mais da metade serviu por um período que ia de cinco a 14 anos. Excetuando os nomeados após 1886, apenas sete serviram menos de quatro anos, que era o

período de duração de uma legislatura e o máximo que um gabinete conseguiu sobreviver. Este fato permitia a formação de um padrão comum de comportamento, de um etos, que era transmitido aos novos membros. Possibilitava também o desenvolvimento de uma jurisprudência administrativa e de certo acordo quanto a alguns princípios básicos de política, de administração e de economia. E aqui, embora se tratasse de uma assembléia de iguais, fazia-se claramente sentir o peso maior de alguns nomes que acabavam por influenciar os menos capazes e os menos inclinados a teorizações, estabelecendo as linhas mestras da orientação do Conselho<sup>16</sup>.

A multiplicidade de assuntos é mais difícil de ser enfrentada. Para que a análise não se perdesse em meandros, fazia-se necessária uma seleção de tópicos e um foco temático. O Apêndice 7 fornece a lista de tópicos que nos pareceram mais relevantes tendo em vista os problemas centrais do Estado e da sociedade da época. Embora haja certo subjetivismo na escolha, não cremos que ele seja de porte a distorcer a análise. O foco temático foi sugerido pela leitura inicial das atas e pela literatura já existente sobre as idéias e a mentalidade das elites no século passado. Em ambos os casos evidencia-se a importância da referência aos exemplos, idéias e autores estrangeiros. A pergunta que surge então de imediato é sobre o significado desta aparente dependência de modelos externos, é sobre a medida em que este fato possa ter afetado, quiçá distorcido, a concepção do Brasil real e a visão do Brasil desejado, bem como a definição dos caminhos que poderiam levar de um a outro. É uma pergunta sobre a imagem e o modelo de Brasil que tinham os conselheiros. Começaremos pelo modelo, passando a seguir à imagem e concluiremos discutindo a coincidência ou não dos achados com o que já se disse sobre o tema<sup>17</sup>.

#### O MODELO

As atas revelam com clareza posição eurocêntrica. Pode-se dizer que os conselheiros em sua totalidade estavam convencidos de que o Brasil pertencia à esfera da civilização cristã européia e de que todo o esforço deveria ser feito no sentido de conformá-lo aos padrões desta civilização. As expressões “mundo civilizado”, “nações civilizadas”, “civilização”, ou mesmo a mais antiquada

"luzes", são freqüentemente empregadas. Como conseqüência, era também por todos considerada legítima a referência a países europeus, seja para esclarecer problemas nacionais, seja para fundamentar propostas de legislação. Nas 144 atas consultadas, nada menos de 16 países europeus são citados. Em contraste, fora da Europa somente os Estados Unidos eram considerados modelo aceitável. Uma vez apenas aparece um país latino-americano, o México, quando da discussão da legislação de minas. No que se refere à América do Sul, os conselheiros não divergiam do conjunto da elite política que nela via apenas nações turbulentas, caudilhescas, pouco propícias à garantia das liberdades públicas e hostis ao Brasil como nação e como monarquia. Ásia e África estão totalmente ausentes<sup>18</sup>.

Mas, se não havia dúvida de que a civilização se materializava nos países europeus, sobretudo na Inglaterra e na França, o conteúdo do conceito era algo frouxo. Incluía abstratamente o ideal de riqueza, de desenvolvimento industrial, de governo representativo, de liberdades públicas, de educação, de administração eficiente etc. Nesse nível de generalidade havia pouca divergência. Mas, quando se passava para as aplicações práticas, as coisas começavam a complicar-se. Em geral era menos controverso o uso do conceito quando envolvia padrões de convivência internacional, ou valores éticos. Assim, nas discussões sobre a abertura do Amazonas, sobre a abolição do tráfico, sobre o Ventre Livre, os reformistas dispunham de um forte argumento para a denúncia da incômoda situação do país, destoante da quase unanimidade dos países civilizados (v. 4, 140-201; v. 3, 247-267; v. 6, 171-218). Na discussão do Ventre Livre, São Vicente, o autor dos projetos originais, e Nabuco de Araújo, um de seus principais defensores, insistiram muito no aspecto "não-civilizado" da escravidão. Nabuco lembrou que, como a Espanha já estava tomando medidas abolicionistas para Cuba, o Brasil, se nada fizesse, se tornaria o único país no mundo cristão e civilizado a manter intacta a escravidão (v. 6, 205-210). Torres Homem, na mesma veia, afirmou que o *status quo* era "incompatível com as luzes do século e de nossa civilização, já muito adiantada" (v. 6, 210). Nos debates sobre a abertura do Amazonas à navegação internacional também se reconheceu que o Brasil deveria aderir aos princípios do Tratado de Viena de 1815, e que o fechamento do rio se achava em desacordo "com a civilização e tendências da época" (v. 4, 174; v. 6, 135).

Mas mesmo nestes casos não faltavam conselheiros que olhassem com ironia a posição das nações chamadas civilizadas. Na discussão do *Aberdeen Act*, por exemplo, todos estavam muito conscientes de que, ao lado da força moral, o principal argumento da Inglaterra era a força física (v. 3, 247-267); a propósito do *Ventre Libre*, Euzébio de Queiroz observou que os países do chamado mundo civilizado que agora se opunham à escravidão eram até pouco tempo atrás a ela favoráveis, principalmente os que possuíam colônias (v. 6, 184). O velho marquês de Olinda foi, no entanto, o único a tomar uma posição radical: o Brasil não tinha satisfação alguma a dar às idéias abolicionistas européias, disse, acrescentando: "Os publicistas e homens de Estado da Europa não concebem a situação dos países que têm escravidão. Para cá não servem suas idéias" (v. 6, 189).

Pode-se dizer que havia consenso quanto à deseabilidade de buscar o ideal da civilização, mas começavam as divergências logo que se passava a discutir os meios de o fazer. Mesmo os conselheiros mais inclinados a posições doutrinárias tendiam a tornar-se mais flexíveis quando enfrentavam problemas concretos. É esclarecedora aqui a posição em relação à Inglaterra e a suas políticas. Considerado o país líder do mundo civilizado, o mais rico, o mais forte, a pátria das liberdades civis, políticas e econômicas, ela não podia deixar de ser olhada como modelo por quem considerasse tais características valores indisputáveis. Mas não é bem isto que aparece nas atas. Para começar, a própria condição da Inglaterra de país economicamente mais poderoso e, sobretudo, a história de suas relações com Portugal e depois com o Brasil, a colocavam em posição dúbia. Se havia admiração por seu progresso material e por seu sistema político, havia também unânime condenação de sua prepotência em relação ao Brasil. Nas várias reuniões em que se discutiram as relações dos dois países, desde as que se seguiram ao *Aberdeen Act* em 1845 até as da Questão Christie em 1865, passando pelas do tráfico de escravos em 1850, ao lado do reconhecimento da justiça de certas causas e da necessidade de cumprir tratados internacionais, perpassa profunda frustração por achar-se o Brasil indefeso perante imposições externas. A vinculação do problema do tráfico à exigência de novo tratado comercial, por exemplo, levou vários conselheiros à convicção de que a ação inglesa era mais motivada por interesses comerciais do que por razões humanitárias ou de civilização. Alguns, como Paula Souza, embora favoráveis ao fim do tráfico, se opunham a

tratar  
261-2  
nas re  
ções da  
não fin  
forte pa  
ra do  
Vicente  
esquece  
Mes  
do mun  
progres  
a nova  
e, talvez  
conselhe  
dústria  
quadro  
liberalism  
em princ  
cias bras  
ca aos pri  
se deu em  
rifas da al  
ça do Rio  
em que ca  
apoiada em  
ses. Os con  
fender as  
projeto por  
o protec  
da. Citando  
como exige  
incontestáv  
Fazenda, qu  
de Itabora

tratar com a Inglaterra e chegavam a sugerir o rompimento de relações (v. 3, 261-262; e também v. 3, 127-130). Nesses momentos, a realidade da força das relações com os países considerados civilizados sobrepujava as abstrações da civilização. Euzébio de Queiroz foi ao ponto de sugerir que o país não fizesse mais tratados internacionais até que se sentisse suficientemente forte para evitar interpretações tendenciosas (v. 6, 126, discussão da abertura do Amazonas). A frustração aparece com nitidez também quando São Vicente observou, nos debates sobre a Questão Christie, que a Inglaterra podia esquecer que o Brasil existia sem que isto reduzisse sua riqueza (v. 6, 27).

Mesmo quando não se tratava de atritos nas relações com países líderes do mundo civilizado, havia divergência quanto aos fatores responsáveis pelo progresso que neles se verificava. O centro do debate aqui era naturalmente a nova ciência da Economia Política e seus cavalos de batalha, o *laissez-faire* e, talvez mais ainda, o *laissez-passer*. Em mais de uma ocasião tiveram os conselheiros oportunidade de manifestar-se a respeito da liberdade de indústria e de comércio, em geral tomando a Inglaterra como referência. O quadro que as atas nos revelam é o de uns poucos adeptos fervorosos do liberalismo, como Maranguape e Souza Franco, de maioria que se mostra em princípio favorável, mas que a ele se opõe tendo em vista as circunstâncias brasileiras, e de outros poucos que se atreviam a negar validade científica aos princípios liberais. A discussão mais explícita que pudemos encontrar se deu em 1855, quando entrou em pauta uma proposta de reforma das tarifas da alfândega, redigida, a pedido do governo, por uma comissão da praça do Rio (v. 4, 297-332). O projeto vinha precedido de extenso relatório em que os comerciantes faziam enérgica defesa da liberdade de comércio, apoiada em profusas citações de autores estrangeiros, especialmente ingleses. Os conselheiros não se impressionavam com as citações. O único a defender as idéias do relatório foi o visconde de Maranguape, que criticou o projeto por não ser suficientemente liberal. Este conselheiro atacou também o protecionismo das tarifas de 1844 e as tentativas de industrialização forçada. Citando o exemplo de vários países, defendeu a liberdade de comércio como exigência dos sãos princípios da Economia Política que considerava incontestáveis (v. 4, 315-322 e 330-332). Mas já a seção dos Negócios da Fazenda, que era composta dos viscondes de Jequitinhonha, como relator, de Itaboraá e de Caravelas, criticara o projeto e o relatório em parecer que

serviu de base para as discussões no Conselho Pleno. O parecer da seção alertava para o perigo do conhecimento apenas abstrato e teórico dos princípios da Economia Política, observando que “a aplicação dos princípios científicos deve sofrer as modificações exigidas pelas fases por que indispensavelmente passam as nações dentro de sua respectiva esfera” (v. 4, 298). Fazia ainda a defesa das tarifas protecionistas de 1844 e propunha limitar os cortes às tarifas referentes a matérias-primas e gêneros alimentícios de primeira necessidade.

No Conselho Pleno nem mesmo esta pequena redução foi aceita pela maioria dos presentes. Jequitinhonha e Itaboraá, um liberal, outro conservador, responderam a Maranguape. O primeiro achou as doutrinas deste inexequíveis e refutou seus exemplos um a um, concluindo que “todas as nações têm cometido e ainda hoje cometem esse absurdo: violaram e estão violando os princípios da Economia Política” (v. 4, 324-325). Além do mais, continuou, há divergências entre os próprios advogados do livre comércio e “nenhuma ciência é mais complicada do que a Economia Política”. Itaboraá foi ainda mais longe e tentou mostrar que a própria política inglesa era protecionista, na medida em que, reservando para os produtos de suas fábricas o mercado interno, forçava os consumidores a pagar mais caro pelos produtos estrangeiros, violando “os princípios da liberdade comercial tão preconizados por seus economistas” (v. 4, 328)<sup>19</sup>.

O mesmo problema dos impostos voltou a ser discutido em 1867, agora com base em projeto elaborado pela Comissão de Orçamento da Câmara, que buscava aumentar em vez de reduzir as tarifas, tendo em vista atender às aperturas da Guerra do Paraguai (v. 6, 270-316). Como em 1855, o exemplo inglês foi várias vezes lembrado, sobretudo a reforma feita por Robert Peel em 1842. Essa reforma tivera um sentido liberalizante, mas a comparação ainda assim era pertinente na medida em que o projeto brasileiro, ao mesmo tempo em que propunha o aumento e a criação de vários impostos, propunha também, à semelhança da reforma inglesa, a redução das tarifas de matérias-primas e de bens de consumo geral. Dessa vez, ao lado de Itaboraá esteve o liberal Souza Franco, em oposição à redução proposta. Ambos concordavam em que, mesmo na Inglaterra, a redução tarifária só resultara em aumento de arrecadação passado algum tempo (o argumento liberal era, naturalmente, que a redução no valor das tarifas seria mais do que compensada

pele aumento na quantidade da matéria tributável que resultaria do barateamento das importações). Itaboraí arguiu ainda que o aumento da arrecadação na Inglaterra não se deveria à redução das tarifas, mas ao grande aumento da riqueza, e que o fim visado pela reforma fora antes político do que econômico, na medida em que ela buscava expandir o consumo de mercadorias inglesas e evitar o desemprego. Souza Franco, sem deixar, mais uma vez, de criticar as “peias que o governo tem posto à liberdade individual”, concordou em que a redução das tarifas traria “o desânimo da indústria nacional” (v. 6, 279-286 e 296-301)<sup>20</sup>.

A tendência geral para o protecionismo já se revelara em reunião de 1847, quando o governo quis saber se as novas tarifas protecionistas de 1844 revogavam os favores que a legislação anterior, a partir do alvará de 1809, concedia às fábricas. Com exceção de Maranguape, todos opinaram que não se revogara a legislação anterior e que ela se fazia necessária, pois a tarifa não era suficiente para proteger a indústria. Carneiro Leão e Lima e Silva deram um toque ainda mais nacionalista ao proporem que a proteção se aplicasse apenas às fábricas nacionais. Alves Branco, o promotor da reforma de 1844 e relator do parecer que se discutia, justificou os favores a certas indústrias como “costume das nações quando principiam a exercer a indústria”, quando não podem imitar “aquelas nações em que a indústria já está geralmente introduzida” (v. 3, 171-175). Dir-se-ia estarmos ouvindo ecos das idéias de Friedrich List (1789-1846), o defensor do protecionismo tarifário para as nações em fase inicial de industrialização, apesar de seu nome não constar da relação de autores citados pelos conselheiros.

O tema do liberalismo voltou ainda em outras ocasiões, como, por exemplo, nos grandes debates da década de 60 sobre o papel do Banco do Brasil, sobretudo sobre seu monopólio da emissão de papel-moeda. As discussões foram excepcionalmente agressivas, pois vários conselheiros estavam na realidade defendendo decisões tomadas quando ministros e, além disto, tratava-se de uma questão candente que culminou na grande crise bancária de 1864, a famosa “quebra do Souto”. O presidente do Banco do Brasil, Cândido Batista de Oliveira, era também conselheiro, o que azedava ainda mais as discussões. Mas, a favor ou contra o Banco, os únicos a sustentarem abertamente a pluralidade de emissão em 1862 foram Souza Franco, que a introduzira como ministro em 1858, e o general João Paulo dos Santos Barreto

(v. 5, 287-294)<sup>21</sup>. A maioria defendia o controle da emissão pelo Banco do Brasil, ou pelo Tesouro, salientando-se nessa defesa o visconde de Itaboraí, considerado o principal financista do Partido Conservador. No ano seguinte, 1863, os conselheiros dividiram-se em torno da questão de se permitir ou não ao Banco aumentar os juros para reduzir o troco de suas notas, após ter sido autorizado a emitir até o triplo do fundo (v. 5, 348-361). O próprio Souza Franco abandonou agora o liberalismo e os exemplos ingleses e franceses para opor-se à liberação dos juros, justificando-se com o argumento de que “nesta questão essencialmente prática valem mais os fatos do Império e o exame das circunstâncias da atualidade” (v. 5, 356). Maranguape manteve a coerência dando seu voto favorável à liberação, no que foi acompanhado por três outros colegas.

A tendência dominante de apoiar o intervencionismo governamental no domínio econômico apareceu também nas discussões de auxílios à lavoura e a estradas de ferro. A política normal do governo era auxiliar e dela não discordavam os conselheiros. Vez por outra havia apenas algum protesto pelo excesso de proteção e de controle. Assim, Jequitinhonha, ao discutir em 1867 o pedido de garantia de juros para uma estrada de ferro proposta por Cristiano Ottoni, reclamou a necessidade de “emancipar a indústria do país da intervenção do governo” (v. 6, 387). Mas uma indicação de que suas convicções liberais não eram profundas aparece no fato de que poucos anos antes apoiara concessão de benefícios especiais à Estrada de Ferro da Bahia, contra a oposição dos conservadores Itaboraí e Abrantes, que queriam que o governo deixasse de “fazer o papel de protetor de quanta empresa mal calculada ou inoportuna que aí aparecer” (v. 5, 188). Talvez tivesse pesado mais aí o fato de tratar-se de um benefício para sua província natal.

No que se refere ao domínio econômico, portanto, os conselheiros em sua maioria não se deixavam levar nem pelos exemplos ingleses, nem pelas doutrinas dos economistas liberais. Seja pela tradição mercantilista herdada de Portugal, seja pela percepção clara da inadequação de tais doutrinas à realidade brasileira, quando se tratava de decidir questões práticas eles optavam sempre pelo protecionismo, pela intervenção governamental, pela não confiança nos mecanismos de mercado. De alguma maneira, percebiam que o caminho brasileiro para a civilização não passava pelas direções apontadas pela Economia Política, embora não soubessem dizer exatamente por onde deveria passar.

As dificuldades com o liberalismo econômico repetiam-se no que se referia ao liberalismo político. Aqui, de novo, havia uma admiração generalizada pelo sistema inglês tanto por parte dos liberais como dos conservadores. Para os primeiros, a Inglaterra era o modelo de liberdades públicas e de funcionamento do sistema parlamentar de governo. Para os últimos, era o exemplo de transição lenta e ordenada sem os exageros e distúrbios tão frequentes, por exemplo, na França. Mas as dificuldades de seguir o modelo surgiam a cada tentativa de aplicá-lo à realidade brasileira.

O problema do funcionamento do sistema parlamentar emergia sempre que o imperador, de acordo com a lei, consultava o Conselho sobre a conveniência ou não de dissolver a Câmara dos Deputados. Houve ao todo doze consultas desse tipo, além de mais uma semelhante em que se discutiu se devia ser demitido o chefe do gabinete ou o comandante das forças aliadas no Paraguai, isto é, Zacarias ou Caxias. Em pelo menos sete dessas consultas o exemplo da Inglaterra foi aduzido para justificar ou condenar alguma das soluções propostas. O sério problema que se colocava era o das atribuições do Poder Moderador. Pelo artigo 101 da Constituição, era-lhe atribuída total liberdade em nomear e demitir ministros e podia dissolver a Câmara "nos casos em que o exigisse a salvação do Estado". Este enxerto absolutista, retirado de Benjamin Constant, deu de início viabilidade ao sistema, ao permitir a alternância de partidos no governo. Mas aos poucos, em virtude da própria estabilidade conseguida, começou a ser visto como incompatível com o regime parlamentar autêntico. Desde o manifesto do Partido Liberal Radical de 1868, a eliminação do Poder Moderador passou a integrar os programas reformistas. Mas o debate sobre a questão já se tornara público desde a publicação, em 1860, do livro de Zacarias<sup>22</sup>. O problema central estava na definição das relações entre o Executivo e o Legislativo, e entre ambos e o Poder Moderador. Segundo a prática parlamentar inglesa, algo idealizada pelos conselheiros, a *House of Commons* determinava a escolha do primeiro-ministro. Em caso de conflito entre o gabinete e os *Commons*, uma eleição decidia de que lado estava a opinião pública. Mas no caso brasileiro todos estavam convencidos de que as eleições não cumpriam sua função de representar a opinião pública, pois eram sempre manipuladas pelo partido do poder<sup>23</sup>. Daí o impasse do sistema que Nabuco de Araújo uma

vez formulou em sorites que ficou famoso. Se o Poder Moderador interferisse haveria ditadura de uma facção; se o fazia, provocava reação contra o que se chamava de imperialismo.

O conflito foi exacerbado pela crise de 1868, que resultou na saída do gabinete Zacarias e na convocação dos conservadores que não tinham o apoio da Câmara. Os liberais, antes divididos, cerraram fileiras protestando contra o ato do Poder Moderador. A crise refletiu-se no Conselho de Estado, dividindo seus membros. Vários não aceitaram os protestos liberais. Sapota alegou que buscavam “enxertar em nossas instituições o chamado regime parlamentar que elas não autorizam na amplitude imaginada por sófrons e inovadores” (v. 8, 58). São Vicente, o respeitado especialista em Direito Constitucional, julgava também inadmissível e perigosa, fruto de “ideias exageradas”, a posição de Zacarias em favor de ampliar o poder da Câmara face ao Poder Moderador (v. 8, 54-56). O liberal Souza Franco viu na convocação dos conservadores interferência indevida do Poder Moderador e, segundo ele, só podia exercer a delegação da nação em conjunto com a Assembléia Geral. Mas reconhecia que a decisão só era de força porque apelou à nação mediante a dissolução da Câmara e da convocação de eleições não funcionava no Brasil com o sistema eleitoral existente (v. 8, 56). Aceito este ponto, estabelecia-se o impasse, pois a resposta evidente era: se o sistema eleitoral não permitia a escolha de autênticos representantes da nação, a Câmara não era legítima e não havia por que preocupar-se com sua dissolução. O dilema apareceu com clareza em 1880, quando Simões Pedro pediu a dissolução como meio de resolver o conflito entre Câmara e Senado em torno da votação da reforma eleitoral. Tratava-se de apelar para a nação mediante eleições a serem feitas por procedimentos que todos consideravam incapazes de revelar a opinião nacional. Jaguari e Bom Retiro foram francos: “O que aparecerá somente é a vontade do governo”, disse o primeiro; “as Câmaras são em geral feitura do governo”, acrescentou o segundo (v. 10, 303 e 209). Na mesma linha, Rio Branco afirmou que considerar a nova Câmara a ser eleita como expressão da vontade nacional seria “levar a ficção muito longe” (v. 10, 220). Mas o abandono da ficção teve também sérias conseqüências, como lembraram Abaeté e Taques: se não era representativa a Câmara, também não o era o Senado e assim desmoronou-se todo o sistema representativo nacional (v. 10, 219 e 221).

Mas, apesar de se reconhecer no sistema eleitoral um obstáculo ao funcionamento de um parlamentarismo à moda inglesa, quando se tratou, em 1878, de discutir a mudança desse sistema, ninguém se referiu à reforma que a Inglaterra acabara de fazer ampliando substancialmente a franquia eleitoral. O uso apenas instrumental do exemplo inglês é bem ilustrado por Paulino José Soares de Souza. Apesar de dizer que buscava ilustração na Inglaterra por ser a "nação mais amestrada na execução do regime representativo" (v. 12, 49), ele a usou em um caso para justificar a limitação do uso do Poder Moderador, e em outro para fazer o oposto. No primeiro tratava-se de fazer oposição a Dantas e a seu projeto de libertação dos sexagenários; no segundo tratava-se de apoiar a subida dos conservadores na pessoa de Cotegipe (v. 11, 305-307; v. 12, 66-69).

Pode-se, portanto, concluir que, a despeito das freqüentes declarações de admiração pelos exemplos e idéias do mundo civilizado, no cotidiano da definição de políticas públicas os conselheiros mantinham um estrito pragmatismo. Bom Retiro, ao aprovar, em 1878, a emissão de papel-moeda sem lastro como meio de socorrer as urgentes necessidades do Tesouro, contra a opinião dos economistas, confessou: "Deixo, neste momento, de lado a região das teorias", para atender às circunstâncias extraordinárias (v. 10, 101). Souza Franco confirmou o uso instrumental das referências a outros países. Segundo ele, esses exemplos eram usados sempre que se tratava de introduzir restrições, "porém são desprezados a pretexto de diversidade de circunstâncias, quando eles apontam progressos e liberdades comercial, industriosa e sobretudo, bancária e política" (v. 5, 356).

Não quer isto dizer que a referência ao mundo civilizado europeu não passava de uma farsa ou de simples ritual de argumentação. Em muitos casos, na ausência de experiência nacional, recorria-se à prática e à legislação estrangeiras. Assim, por exemplo, o projeto de Lei de Minas foi em boa parte inspirado na legislação francesa de 1810; na lei francesa baseou-se também o projeto de reforma do Conselho e a reforma tarifária de 1867. A Lei de Terras foi profundamente influenciada pelas idéias de Edward G. Wakefield pela experiência americana; o projeto do Ventre Livre inspirou-se na legislação portuguesa de 1856 (sobre a Lei de Minas, v. 11, 30-73; sobre a reforma tarifária, v. 6, 302; sobre a reforma do Conselho, v. 4, 269-285, e todas as discussões de 1868, v. 7; sobre o Ventre Livre, v. 6, 201). O exemplo externo

servia não só para inspirar a legislação nacional como também para indicar as possíveis conseqüências de certas medidas. Vimos o exemplo da reforma tarifária de Peel. Durante a discussão do *Ventre Livre* houve também abundantes referências à experiência dos países europeus em suas colônias do Caribe. Se nem sempre havia concordância quanto à interpretação das experiências — cada um em geral procurava usá-las para reforçar seu próprio argumento —, pelo menos serviam para esclarecer alternativas e ampliar o horizonte da discussão.

Fica, no entanto, a pergunta: se havia no Conselho um sentido crítico em relação à importação de idéias e instituições, se não se tratava de um grupo de utópicos fascinados com o brilho europeu, por que não se elaborou dentro da instituição, ou mesmo fora dela, um pensamento mais coerente sobre qual deveria ser o caminho brasileiro para o progresso ou, como mais tarde se diria, um modelo brasileiro de desenvolvimento? A pergunta vinha também necessariamente a outras: na visão dos conselheiros, qual seria a base para o estabelecimento deste caminho distinto; quais seriam os interesses fundamentais a serem defendidos e promovidos; qual, enfim, a imagem do Brasil, em contraste com o modelo proposto?

#### A IMAGEM

Uma primeira dificuldade em formular ideologia própria refere-se ainda ao ponto anterior. Não havia exemplo de país que oferecesse suficiente paralelismo em termos de características históricas a ponto de servir de referência mais concreta. Os países da América Latina não apresentavam as necessárias credenciais de civilização. Restavam os Estados Unidos, que possuíam em comum com o Brasil a escravidão mas que, mesmo assim, e antes de acabar com ela, se achavam firmemente orientados na rota do progresso e da civilização. Esse país já tinha inspirado algumas das reformas descentralizantes da Regência e era o modelo predileto de alguns liberais como Tavares Bastos. Mas a experiência da Regência assustara a elite por lhe parecer que levava o país na direção dos vizinhos sul-americanos e não do modelo do norte. Além disto, uma república federal não era exatamente o tipo de exemplo adequado para uma monarquia centralizada. A idéia de que monarquia e

federalismo poderiam ser compatíveis só ocorreria de novo aos liberais no final do Império, quando a bandeira federal já fora monopolizada pelo Partido Republicano.

Poder-se-ia especular por que a Alemanha e seus economistas não tiveram maior impacto, de vez que sem dúvida esse país se aproximava mais do caso brasileiro no que se referia ao peso da intervenção estatal do que a Inglaterra. Vimos, por exemplo, que a defesa do protecionismo no Conselho podia ser facilmente ancorada em obras como *Das Nationale System der Politische Ökonomie*, de F. List, escrita em 1841. É possível que a barreira da língua tenha sido um obstáculo importante. Mas ela seria vencida mais tarde, quando Tobias Barreto passou a difundir no país a filosofia alemã. Fica a interrogação<sup>24</sup>.

Uma segunda dificuldade refere-se ao próprio país e a sua tradição cultural. A tradição não era rica em termos de pensamento político. Alguns dos mais importantes textos de teoria política e de Direito Constitucional foram produzidos pelos próprios conselheiros. Pode-se dizer que a primeira obra de peso foi a de Pimenta Bueno, escrita em 1857, dois anos antes de ter sido nomeado conselheiro. Na bibliografia de quase quarenta títulos em que se baseou este autor, o único texto em vernáculo é de Silvestre Pinheiro Ferreira, um português que vivera e ensinara no Brasil<sup>25</sup>. A década de 60 é que pela primeira vez viu florescer um debate mais aprofundado, salientando-se as obras de Uruguai, outro conselheiro, de Zacarias e de Tavares Bastos. São exatamente estas, mais a obra de Perdigão Malheiro sobre a escravidão, as únicas citadas nas atas lidas<sup>26</sup>. A partir de 1872, data de publicação do livro de Francisco Belisário sobre o sistema eleitoral, o debate político e constitucional dentro das premissas monárquicas perdeu força e nenhum livro importante surgiu até o final da monarquia. A luta passou a travar-se cada vez mais pela imprensa e a escapar dos limites constitucionais exigentes, isto é, a monarquia começou a perder a batalha ideológica<sup>27</sup>.

Mas talvez o problema maior estivesse na própria posição social e institucional dos conselheiros. Como topo da elite, eles possuíam, e em grau acentuado, certas características que marcavam esta camada, sobretudo a grande distância social e cultural em relação ao grosso da população, e a proximidade do centro do Estado. Pelo que eram e de onde se achavam, era um Brasil especial o que viam e o que julgavam dever representar. Esse Brasil

era como um sistema heliocêntrico, dominado pelo sol do Estado, em torno do qual giravam os grandes planetas do que chamavam as “classes conservadoras” e, muito longe, a miríade de estrelas da grande massa do povo. A ótica aparece com clareza nos debates.

Os interesses do Estado em sua soberania externa e interna são sempre defendidos com ênfase. A soberania externa é sustentada consistentemente, seja nas relações com a Inglaterra, seja com a Argentina e demais países com que o Brasil tinha conflitos. No caso da Argentina, a posição mais intratável de defesa dos interesses nacionais desenvolveu-se a partir de 1822, quando se tornou claro para os conselheiros que uma guerra contra o Brasil era inevitável (v. 3, 193-208). Passados 36 anos, a posição do Brasil, quanto ao questão de limites com aquele país, era ainda sustentada com firmeza, havendo certa hesitação apenas por parte de Sinimbu (v. 12, 3-43). O documento mais notável no que se refere à preocupação com a soberania externa parece ser a seção dos Negócios Estrangeiros sobre a abertura do Amazonas para a navegação por Uruguai em 1854. Nele, ao mesmo tempo em que insiste na necessidade de aderir às normas internacionais que regiam a navegação fluvial, o relator percebe com clareza os perigos que a medida poderia acarretar, principalmente em face do expansionismo americano, que acabara de incorporar boa parte do território mexicano, e sugere medidas preventivas. Mesmo Maranguape, o mais coerente nas posições liberais, abandonava neste caso seus princípios para dizer que entregar a navegação do Amazonas aos ingleses (*sic*), estando a região deserta, era “entregar-lhes também este país” (v. 4, 140-201 e 198). O exagero do receio apenas mostra a extrema sensibilidade ao problema.

Não ficava a dever a preocupação com a soberania interna do Estado. Aqui o debate mais esclarecedor se deu em torno da Questão Religiosa, entre 1873 e 1875, em seis demoradas reuniões. Ao longo de toda a discussão apenas o visconde de Jaguarí foi consistentemente favorável aos bispos de Olinda e Pará, tendendo os viscondes de Muritiba e Abaeté para uma posição de equilíbrio. Todos os outros, liberais e conservadores, se mostraram francamente regalistas, embora se confessando ao mesmo tempo bons católicos. O mais agressivo de todos foi também o mais liberal, Souza Franco, seguido de perto pelos conservadores Niterói e São Vicente, e pelo também liberal Nabuco. Mesmo Caxias, que tomaria a iniciativa de propor a anistia

em 1875, mostrou-se consistentemente governista. A palavra soberania era pronunciada a todo momento para opor-se às pretensões ultramontanas dos bispos. Essa soberania, segundo São Vicente, possuía “autoridade plena, integral; absoluta e além disso exclusiva” (v. 9, 126). Niterói afirmou: “Não há razão nem prerrogativa que possa prevalecer contra o Direito Constitucional é o império da lei” (v. 9, 18), e exigiu que o governo obrigasse os bispos a respeitar as leis “com o império da razão e com a força da razão do Império” (idem), numa frase que não podia expressar melhor a posição da maioria do grupo. Ao ser votada a anistia, apenas Jaguari e Muritiba foram por concedê-la incondicionalmente. Até mesmo Bom Retiro, que possuía aguda percepção da comunidade de interesses entre Igreja e Estado — a Igreja mantinha a população submissa —, não era por isto levado à transigência (v. 10, 35-43), embora não aceitasse a solução radical da separação proposta por Souza Franco e que só a República realizaria (v. 8, 432 e 456; v. 9, 35-38)<sup>28</sup>.

A preocupação com os interesses do Estado ofuscava mesmo a defesa dos interesses mais específicos dos grupos dominantes. Com raras exceções, os conselheiros não se consideravam representantes de grupos sociais. A exceção principal era Paulino J. Soares de Souza, consistente defensor dos decadentes cafeicultores fluminenses, inimigo declarado dos gabinetes abolicionistas de Dantas e João Alfredo, assim como já o fora do de Rio Branco antes de ser nomeado conselheiro. Para ele e Andrade Figueira, também fluminense e também conservador, o Império tinha sua base nas “classes conservadoras”, isto é, na agricultura e no comércio. As reformas abolicionistas, segundo eles, alienavam o apoio dessas classes, pondo em perigo a sobrevivência da monarquia (v. 11, 301-302; v. 12, 217, 242-244, 254). Fora estes casos, não são muitos os exemplos de defesa direta dos interesses da lavoura, embora fosse consenso que nela estava a base da riqueza nacional e das rendas do Estado. Na única vez em que foi discutido um projeto de auxílio direto à agricultura, em 1875, somente Jaguari se declarou lavrador e mesmo assim para se queixar de que o grupo não possuía “espírito de classe”, nem órgãos na imprensa e na tribuna para defender seus interesses coletivos (v. 9, 230-232). A maioria aceitava o imposto territorial, embora duvidasse de sua viabilidade, e não era entusiasta na abolição do imposto de exportação, apesar de considerá-lo contrário aos interesses da grande lavoura e às boas doutrinas econômicas (v. 6, 270-316; v. 4, 297-332; v. 11, 148-232).

Mas havia a menor hesitação quando se tratava da defesa indireta dos interesses das classes conservadoras expressa na preocupação com a ordem em geral, como fica claro nas discussões das propostas de libertação de escravos para lutar na guerra, e do *Ventre Livre* (especialmente v. 6, 71-72, 171-218, 219-253). No primeiro caso, Itaboraí julgou mais perigoso armar ex-escravos do que contratar tropas estrangeiras, chegando Euzébio a admitir a importação dessas tropas para contrabalançar os libertos que estavam sendo armados (v. 6, 74, 186).

No caso do *Ventre Livre*, é fato que o projeto surgiu de dentro do Conselho e contou com a oposição ferrenha dos donos de escravos<sup>29</sup>. Também é verdade que a grande maioria dos conselheiros foi favorável à sua adoção, desde que se aguardasse o fim da guerra. Apenas Olinda e Muritiba foram totalmente contra; Jequitinhonha era pela adoção imediata. Mas era grande entre todos a preocupação com as possíveis perturbações da ordem que poderiam advir da adoção da medida. Um dos mais preocupados era Rio Branco, que acabou por tornar-se o grande defensor do projeto. Um forte argumento dos partidários da proposta era do tipo *reform-mongering*: é melhor atacar agora o problema, apesar dos perigos para a tranqüilidade pública, do que arriscar perturbações maiores como as que houve em S. Domingos, como disse Nabuco (v. 6, 209). No fundo, tratava-se de novo da visão estatista: era preferível que o governo se antecipasse e promovesse a reforma embora incorrendo na ira dos donos de terra, do que permitir que no futuro o conflito se ampliasse, seja numa guerra civil, como nos Estados Unidos, seja em rebeliões de escravos como em algumas das colônias européias do Caribe. A defesa intransigente dos interesses escravistas, representada por Olinda ("a escravidão é uma chaga em que se não deve tocar", v. 6, 79), foi derrotada em favor do reformismo controlado.

A massa da população livre entrava poucas vezes no campo de visão dos conselheiros. Uma dessas vezes foi durante as discussões sobre impostos e eleições. No primeiro caso, não faltaram vozes simpáticas, preocupadas em evitar que as "classes laboriosas", as "classes que vivem do seu trabalho", "os operários", ou mesmo "a grande massa do povo", fossem prejudicadas pela carestia ou pelo aumento nos impostos de importação e pela introdução do imposto pessoal (v. 11, 193; v. 4, 286; v. 6, 293). A simpatia, no entanto, era algo suspeita, pois a preocupação era mais com possíveis revoltas do que com

o bem-estar propriamente dito da população. Rio Branco, por exemplo, objetou ao imposto sobre salários apontando para o fato de ser ele chamado na França, à imitação da Inglaterra, de *taxe à sédition* (v. 6, 293).

Mas se de algum modo o povo em geral merecia certa atenção quando se tratava de suas condições de vida, ele certamente não tinha a confiança dos conselheiros como capaz de participar adequadamente da vida pública por meio do voto, como aparece nos debates sobre a introdução da eleição direta, especialmente nos que se travaram na reunião de 7 de novembro de 1878 (v. 10, 137-167). Não houve divergência quanto à substância da reforma: a eleição direta era necessária para moralizar o processo de escolha mas, para ser eficiente, devia ser acompanhada da exigência do censo de eleitores da lei anterior (200\$000), e não do censo de votantes (100\$000)<sup>30</sup>, isto é, devia reduzir a franquia com base na renda. Além disto, todos, com exceção de Muritiba, achavam que os analfabetos deviam ser excluídos, quebrando a tradição democrática da Constituição de 1824. Era crença geral que os votantes das eleições primárias, por serem muito vulneráveis às pressões do governo e dos chefes locais, eram os responsáveis pela falsificação do sistema parlamentar e pela dependência da Câmara em relação ao Executivo. Conforme disse Bom Retiro, refletindo o sentimento geral, eleições livres e independentes só seriam possíveis se para elas concorressem apenas aqueles que, por sua "riqueza, cultura de espírito, e posição social", pudessem resistir às pressões e à fraude (v. 10, 147). Posteriormente, já no final do Império, ao se falar na introdução do sufrágio universal, Andrade Figueira disse que tal medida equivaleria a entregar a monarquia desarmada às classes inferiores da sociedade (v. 12, 254).

Nesta questão ninguém se lembrou dos exemplos do "mundo civilizado", se excetuarmos uma ligeira referência de Muritiba à tendência geral de largar a franquia e à Bélgica que acabara de introduzir o voto do analfabeto (v. 10, 141-143). Não ocorreu a ninguém mencionar a segunda grande reforma eleitoral da Inglaterra, feita em 1867, que aumentara em 88% o eleitorado, nem a introdução nesse mesmo país do voto secreto em 1872. É preciso dizer que havia alguns atenuantes para este comportamento elitista dos conselheiros. Em primeiro lugar, a Câmara liberal, salvo alguns protestos solitários, não teve posição diferente. A reforma da eleição direta passou com o censo de 200 mil-réis e com a proibição para o futuro do voto do

analfabeto, resultando no corte da franquia de quase 90% do eleitorado anterior<sup>31</sup>. Em segundo lugar, a comparação com a Inglaterra no caso é algo injusta. No Brasil não houve nada semelhante ao Cartismo, às agitações e protestos que acabaram forçando a passagem da reforma eleitoral inglesa que, mesmo assim, só veio a realizar-se quase trinta anos após o surgimento da *People's Chart*. Entre os próprios liberais ingleses havia dúvidas quanto à conveniência de ampliar o direito do voto. Robert Lowe opunha-se sob o argumento de que as classes operárias eram "impulsive, unreflecting, and violent", além de serem dadas à "venality, ignorance, drunkenness". Sua incorporação ao sistema político, segundo ele, levaria ao rebaixamento e corrupção da vida pública<sup>32</sup>. Na ausência de pressão popular, o comportamento da elite inglesa seria, provavelmente, tão conservador, se não mais do que o da elite brasileira.

Mas se é possível dizer que a ausência de pressão popular, que a falta de povo, na expressão de Louis Couty, explica em parte o comportamento dos conselheiros, não é menos verdade que deles não partiu iniciativa alguma no sentido de favorecer a formação desse povo. A reação mais típica foi a de São Vicente: uma vez que no Brasil o povo não tinha iniciativa como nos Estados Unidos, Inglaterra, Bélgica e outros países, e tudo esperava do governo, cabia a este assumir a liderança dos melhoramentos (v. 7, 331)<sup>33</sup>. Isto é, voltava-se de novo ao estatismo.

## CONCLUSÃO

As características especiais das atas do Conselho como fonte de análise, apontadas no início do trabalho, acabaram por produzir alguns dos frutos esperados, de vez que chegamos a conclusões distintas das obtidas por autores que utilizaram outras fontes. O que elas revelaram, pelo menos na leitura que fizemos, não é um grupo de elite atacado de marginalismo político e de idealismo utópico, conforme a acusação geral feita por Oliveira Vianna às elites brasileiras<sup>34</sup>. Nem tampouco, ao lê-las, tivemos a impressão de estar assistindo à representação de uma comédia ideológica, na expressão usada mais recentemente por Roberto Schwarz para caracterizar a natureza da atividade intelectual no século passado<sup>35</sup>. Igualmente, com uma ou outra exceção

apenas, não encontramos entre os conselheiros representantes da ideologia do colonialismo mencionada por Nelson W. Sodré<sup>36</sup>. Mas, por outro lado, não vimos também no pensamento deste setor da elite um perfeito ajustamento aos interesses do domínio rural que Paulo Mercadante atribui à *intelligentsia* moderada do Império<sup>37</sup>.

Mais próxima do quadro que se nos abriu está a análise que Guerreiro Ramos faz do formalismo, isto é, da discrepância entre a norma e a realidade. A adoção de idéias e instituições alheias, base do formalismo brasileiro, não seria, segundo ele, um indicador de alienação, de desconhecimento da realidade, mas, antes, uma estratégia de mudança social e de construção nacional concebida por sociedades prismáticas derivadas do mundo europeu. Seria uma estratégia de articulação com o mundo de origem ou de referência. A lei nessas sociedades cumpriria um papel pedagógico, não regulando comportamentos reais, mas buscando induzir comportamentos desejados<sup>38</sup>. Esta defesa do formalismo, da cópia de instituições estrangeiras, contra os ataques de Oliveira Vianna, e mesmo do visconde do Uruguai, possui traços desafiadores na medida em que aponta para aspectos dinâmicos das relações entre o pensamento nacional e a influência externa, fugindo da dicotomia estéril idéias no lugar-idéias fora do lugar. A dificuldade com esta conceituação, se aplicada ao nosso caso, está em que resultaria na atribuição aos conselheiros de uma clarividência e de uma segurança quanto ao modelo a seguir e, de modo especial, quanto aos meios a serem adotados, que eles não possuíam<sup>39</sup>.

Quanto ao modelo, podia haver, em nível mais abstrato, certo consenso sobre o que fosse um "país civilizado". Tal país teria certamente governo constitucional e estável, administração bem organizada e eficiente; certo grau de liberdade e de igualdade; certos padrões de comportamento internacional; uma população relativamente educada e morigerada; e progresso material. Poder-se-ia mesmo incluir a idéia de sociedade industrial como sendo parte componente do conceito de civilização. O exemplo de Itaboraí é revelador quanto a este último ponto. Ligado como era estreitamente aos cafeicultores fluminenses, não tinha dúvidas quanto ao fato de não ser a agricultura o meio de levar o país mais rapidamente ao progresso. Disse ele em sessão de 1867: "Não há nação exclusivamente agrícola que possa crescer e prosperar como as nações manufactureiras" (v. 6, 283). Mas, quando se des-

cia a aspectos mais específicos dos diversos países considerados civilizados. Havia nítida percepção de que eles divergiam em termos de organização política, de condições sociais, de comportamento popular. Assim é que a civilização se realizava mediante diferentes arranjos institucionais em países como a Inglaterra, a França ou os Estados Unidos. Era por esta razão que, apesar da admiração pelo sistema político inglês, quando se tratava de elaborar especificações o modelo francês era preferido por melhor se aproximar das condições brasileiras.

E aqui se tornava difícil na época distinguir entre o que fosse característica essencial do mundo civilizado e os instrumentos para lá chegar. A liberdade de comércio e indústria, por exemplo, era tida pelos mais ortodoxos liberais como o segredo do progresso, tanto caminho como parte essencial da civilização. Vimos que a maioria dos conselheiros desconfiava seriamente de sua adequação como instrumento de progresso. Para citar uma vez mais Itaboraí: "As doutrinas tão absolutas que têm vogado entre nós de muito tempo a esta parte em relação à liberdade de indústria são um obstáculo a que possamos alguma dia colher as vantagens da multiplicidade dos ramos de indústria" (v. 6, 283). Recorria-se, então, pelo menos na prática, a amplo intervencionismo estatal que incluía a proteção e o incentivo a atividades industriais.

Mas era um intervencionismo distinto, por exemplo, do pregado por List na Alemanha, tanto na concepção como no sentido social e político. Quanto à concepção, List tinha noção mais clara que a dos conselheiros sobre os descompassos entre os vários países em termos de desenvolvimento industrial e das implicações daí decorrentes para a política econômica. Os países que se achavam em fase inicial de industrialização, segundo ele, necessitavam do protecionismo governamental. Somente após atingirem o desenvolvimento pleno é que podiam adotar uma política liberal. Quanto ao contexto social, por trás de List, que se tornou ele próprio um homem de negócios, estavam os comerciantes de Frankfurt, interessados na união dos Estados alemães para a criação de um mercado próprio e na proteção alfandegária para desenvolver suas indústrias. List falava em nome deles, representava a classe industrial emergente e podia com ela dialogar para formular e balizar seu pensamento.

Não foi assim com os conselheiros. Se não eram representantes do escravismo monocultor, se não eram os intelectuais orgânicos da classe agrária,

para usar o inevitável conceito de Gramsci, pois nem era a escravidão aceitável para os padrões civilizados, nem era a agricultura o caminho ideal para o progresso, também não tinham a apoiá-los em sua busca de novos caminhos uma emergente burguesia industrial. Ao tatearem, por assim dizer, na busca de caminho próprio para o progresso, faltava-lhes o embasamento social, fugia-lhes o chão por debaixo dos pés, e acabavam firmando-se apenas no familiar arcabouço mercantilista do Estado. Se a iniciativa estatal em favor da industrialização era indispensável nas condições brasileiras, como o tinha, aliás, sido na própria Inglaterra nos primórdios da industrialização, sem o complemento de um setor industrial ela terminava ou por perder-se no vazio ou por ter efeitos opostos. Assim é que as tarifas protecionistas acabavam tendo finalidade quase só fiscal e a preocupação com o controle provocava os protestos de industriais como Mauá, a quem supostamente deveria beneficiar<sup>40</sup>. Os liberais ortodoxos como Tavares Bastos, opositores da interferência governamental, não viam no Brasil condições para o desenvolvimento industrial<sup>41</sup>. Os intervencionistas do Conselho também não viam com clareza como fazer nascer a indústria das bases agrárias do país. Infelizmente para eles, entre os autores que liam ninguém ainda falava em *export-led industrialization*.

Pode-se, no entanto, suspeitar que, mesmo se existisse tal burguesia industrial, o Conselho não teria sido capaz de incorporá-la em possível projeto de desenvolvimento nacional. A localização no ápice da burocracia, a preocupação quase obsessiva com a defesa dos interesses do Estado, a resistência à expansão da participação política, conseqüências em parte do sistema centralizante que ajudara a criar, colocavam-no em precárias condições para responder com agilidade às mudanças sociais e políticas que se processavam, às vezes como fruto de decisões por ele mesmo tomadas. De sua posição no alto da fortaleza de um Estado alicerçado em uma economia de exportação, os conselheiros tinham visão privilegiada dos horizontes distantes e dos perigos que pudessem ameaçar suas defesas. Mas pela mesma posição tinham dificuldades em perceber e refletir o que se passava a seus pés nos becos do sistema político. A eles sem dúvida não se aplicava a acusação de Oliveira Vianna contra a elite política nacional de ter vivido cem anos de utopia desde a independência. Mas talvez com alguma propriedade se pudessem falar em seus cinquenta anos de solidão.

NOTAS

1. Versão algo modificada deste capítulo foi publicada, sob o título de "O Brasil no Conselho de Estado: Imagem e Modelo", em *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 25, 3 (1982), p. 379-406.
2. Para uma análise da carreira política no Império, ver *A Construção da Ordem* (cap. "Unificação da Elite"). As informações sobre presidentes de províncias foram tiradas de Barão de Javari, *Organizações e Programas Ministeriais*, p. 457-69.
3. Ver José Honório Rodrigues, *O Conselho de Estado, o Quinto Poder?* Os pareceres das seções do Conselho não estão incluídos na edição das atas. Havia quatro seções, cada uma composta de três conselheiros: Império, Justiça e Negócios Estrangeiros, Guerra e Marinha, Fazenda. Há publicações esparsas das consultas das seções, material rico ainda praticamente inexplorado.
4. Ver "Índice Cronológico das Consultas da Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado", anexo ao *Relatório* do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, 1865. Só no ano de 1867-1868, a seção de Justiça e Estrangeiros deu 64 consultas, 35 das quais foram objeto de resoluções governamentais (Arquivo Nacional, Códice 290, v. 1).
5. *Imperiais resoluções tomadas sobre consultas da Seção de Justiça do Conselho de Estado, desde o ano de 1842, em que começou a funcionar o mesmo Conselho, até hoje*, coligidas pelo bacharel José Próspero Jehovah da Silva Carvah, 2 vol.
6. Alguns destes resumos, em fac-símile, foram incluídos por José Honório Rodrigues na introdução do volume 10 da publicação das atas.
7. Senado Federal, *Atas do Conselho de Estado*, direção geral, organização e introdução de José Honório Rodrigues. A publicação inclui as atas do Conselho dos Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil (1822-1823), do primeiro Conselho de Estado (1823-1834), e do segundo Conselho (1841-1889), que foi também de longe o mais importante. Entre as obras escritas por conselheiros, antes ou depois de nomeados, salientam-se as do visconde do Uruguai, especialmente o *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, a do marquês de São Vicente, José Antônio Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, e a de Francisco Belisário Soares de Souza, *O Sistema Eleitoral no Império*.

A insistência na independência do voto, seja em relação a partidos, seja a ministros, seja ao próprio imperador, vinha principalmente de Abaeté, que pela longa permanência quase que se identificara com a própria instituição e exercia poderosa influência sobre os mais novos. Declarações de apartidarismo podem ser encontradas em várias ocasiões. Ver, por exemplo, as de Jequitinhonha (v. 5, 365), de Rio Branco (v. 10, 128), do visconde de São Luiz do Maranhão (v. 12, 233). A única exceção que encontramos foi uma declaração de José Pedro Dias de Carvalho dizendo que votara como partidário do Ministério (v. 10, 135). Apesar de vitalícios, os conselheiros podiam ser suspensos das funções pelo imperador, mas não consta que tal atribuição tenha sido exercida.

Ver *Atas*, v. 4, p. 269-285. Para maior facilidade de citação, indicamos no texto apenas o volume e a página da publicação do Senado. A citação dos nomes dos conselheiros pode às vezes causar confusão, pois as atas nem sempre são consistentes, usando tanto os nomes próprios como os títulos nobiliárquicos. Adotamos o critério de citar o nome como aparece na ata, sem tentar uniformizar. As discussões estão no volume 7, p. 316-322, 323-334, 359-369, 370-379, 380-388, 389-395, 396-404, 411-430. Entre as principais modificações sugeridas por São Vicente, estavam a triplicação do número de conselheiros, a criação de auditores, de uma secretaria e de uma seção especial para o contencioso administrativo. Na parte política, a principal mudança era tornar a consulta obrigatória, sobretudo nos casos que envolviam o exercício do Poder Moderador, retomando neste ponto a legislação do Conselho de 1823.

1. Como já indicado na nota 2, não tratamos aqui dos outros dois conselhos que existiram durante o Império, o de 1822-23, e o de 1823-34. A extinção deste último pelo Ato Adicional de 1834 fora lógica, uma vez que a Regência não tinha o exercício do Poder Moderador. O receio dos liberais em 1841 era muito mais que os conservadores preenchessem logo todas as vagas com correligionários, construindo assim um baluarte dentro do governo.
2. A melhor discussão sobre a criação do Conselho está no livro do visconde de Uruguai, já citado, cap. XXVI. Para uma bibliografia bastante completa, ver José Honório Rodrigues. *O Conselho de Estado*, p. 301-305. O livro de João Camilo de Oliveira Torres, *O Conselho de Estado*, é composto, em mais da metade, de transcrições e nada acrescenta. O texto de José Honório é informativo, embora duplique um pouco a análise de Uruguai.

13. Ver Zacarias de Góes e Vasconcelos, *Da Natureza e Limites do Poder Moderador*. O livro saiu em 1860 sem o nome do autor, mas foi logo republicado em 1862 com a inclusão do nome. No pequeno mundo da elite política imperial tratava-se, aliás, de um segredo de polichinelo.
14. Zacarias foi o primeiro a recusar participar do Conselho. Posteriormente também recusaram o barão de Cotegipe, Saraiva, Cristiano Ottoni, José Bonifácio, o Moço, e Fernandes Cunha (ver Arquivo Nacional, Códice 296, vol. 2). Em 1870, Zacarias tinha razão adicional para não gostar do Poder Moderador: a tempestuosa queda, em 1868 do gabinete a que presidira, devida a atritos diretos com o imperador por causa da nomeação de senadores e com Caxias que na época comandava as tropas aliadas no Paraguai.
15. Sobre os programas, ver Américo Brasiliense, *Os Programas dos Partidos e o Segundo Império*. Sobre o programa do gabinete de Ouro Preto, Barão de Javari, *Organizações e Programas Ministeriais*, p. 245.
16. Entre as figuras dominantes do Conselho, podem-se citar Vasconcelos, Abaeté, Uruguai, Nabuco, Pimenta Bueno, Souza Franco, Rio Branco. Entre as mais apagadas estavam em geral os militares, que davam sempre pareceres muito sumários nos assuntos que escapavam à sua especialidade, e outros como Camilo Armond, José Caetano de Andrade Pinto, Manoel Francisco Correia, em geral pessoas de menor experiência política.
17. Da literatura sobre o pensamento da elite imperial temos em vista especialmente Oliveira Vianna, *O Idealismo da Constituição*; Paulo Mercadante, *A Consciência Conservadora no Brasil*; Guerreiro Ramos, *Administração e Estratégia do Desenvolvimento*; Richard Graham, *Britain and the Onset of Modernization in Brazil, 1850-1914*; Nelson Werneck Sodré, *A Ideologia do Colonialismo; seus Reflexos no Pensamento Brasileiro*; Roberto Schwarz, *Ao Vencedor as Batatas*; Wanderley Guilherme dos Santos, *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*.
18. Naturalmente há menção de vários países da América Latina, principalmente os fronteiriços. As colônias européias em que até recentemente existira escravidão são objeto também de referências. Mas em nenhum desses casos se trata de exemplaridade, de modelos a serem seguidos, como no caso dos países europeus.
19. Richard Graham atribui a autoria do relatório discutido no Conselho a uma comissão do governo e usa o documento como indicador da influência do liberalismo no Executivo. Trata-se, como se vê, de um equívoco. O relatório foi elaborado por uma comissão de comerciantes, embora encomendado pelo governo. Este não o endossou e foi até criticado por Maranguape por ter

impedido, por meio de instruções, que os princípios liberais do relatório fossem plenamente incorporados ao projeto. Os conselheiros, que sem dúvida representavam melhor a posição oficial do que os comerciantes, foram antes críticos do que advogados do liberalismo. O livro de Graham revela, aliás, todo ele uma tendência a supervalorizar a influência inglesa em detrimento da iniciativa brasileira. Ver *Britain and the Onset*, p. 105-17. Ver também Brazil, Comissão Encarregada da Revisão da Tarifa em Vigor, *Relatório [...] que acompanhou o Projeto de Tarifa apresentado pela mesma Comissão ao Governo Imperial*.

20. Apenas Itaboraí parecia ter um conhecimento mais amplo das condições que cercaram a introdução do *free-trade* na Inglaterra. Mesmo assim, em nenhum momento foi mencionada a luta entre a agricultura e a indústria em torno da abolição das *Corn Laws*. Maranguape tinha uma concepção abstrata do livre cambismo, de vez que era também crítico das tentativas de industrialização, sem levar em conta que na Inglaterra ele foi exigência dos industriais. Sobre a Inglaterra, ver David Thompson, "The UK and its Worldwide Interests", *The New Cambridge Modern History*, v. X; *The Zenith of European Power, 1830-1870*, p. 331-356. Um curioso argumento em favor da abolição das *Corn Laws* foi apresentado por Lorde Macaulay em discurso a seus eleitores de Edinburgh em 1845. Segundo ele, era inevitável a dependência da Inglaterra em relação a outros países no que se referia à produção de alimentos. Se a dependência era inevitável, restava apenas indagar sobre a melhor maneira de ser dependente. Ver *Miscellaneous Works of Lord Macaulay*, p. 406-417.
- Souza Franco fora ministro da Fazenda de 4 de maio de 1857 a 11 de dezembro de 1858, quando foi substituído por Sales Torres Homem que, por sua vez, exerceu o cargo até 9 de agosto de 1859. Os dois advogavam políticas financeiras opostas, o que naturalmente se tinha refletido em sua atuação como ministros. Agora podiam enfrentar-se diretamente no Conselho. O caso do general Santos Barreto é algo especial. Ele próprio confessara em reunião de 1859 que não entendia muito de finanças e que o pouco que sabia era retirado de jornais da Europa. Mesmo assim, defendeu a pluralidade de bancos de emissão como "um dogma da Economia Política" (v. 5, 101). O caso talvez se explique mais pedestremente pelo fato de seu genro ser corretor na praça do Rio de Janeiro e lhe passar as idéias e os interesses de seu grupo (v. 5, 102-103).

22. Os argumentos de Zacarias foram rebatidos por Uruguai no *Ensaio* de 1862. A segunda edição de *Da Natureza e Limites*, de 1862 também, já era uma réplica a Uruguai. Dois anos depois, em 1864, Braz Florentino Henriques de Souza deu versão mais extensa da posição ortodoxa em *Do Poder Moderador. Ensaio de Direito Constitucional contendo a Análise do Título V, Capítulo I, da Constituição Política do Brasil*.
23. A análise mais pormenorizada do sistema eleitoral no Império foi feita por Francisco Belisário em *O Sistema Eleitoral no Império*. O livro foi motivado pela luta entre os conservadores do Rio de Janeiro e o Ministério abolicionista de Rio Branco e era uma denúncia da influência do governo nas eleições.
24. A única referência a autores alemães que encontramos, no que se refere a matéria econômico-financeira, foi feita por Jequitinhonha em 1867. Esse conselheiro elogia os alemães e seus estudos na área tributária, mencionando Schmalz e Jakob Rau. Theodor Schmalz (1759-1831) escreve um *Manual de Economia Política* em 1808, de orientação cameralista. Quanto a Jakob Rau, parece engano. Localizamos apenas um Karl Heinrich Rau (1792-1870), que tinha um *Traçado de Economia Política*, escrito entre 1826 e 1837, um guia prático para homens de governo, também de orientação protecionista. Tobias Barreto aprendeu alemão em 1870, indo a uma livraria e comprando um dicionário e uma gramática e encomendando um livro sobre a história do povo judeu. Em 1883 publicou em Recife seus *Estudos Alemães*. Ver, a respeito, Sylvio Romero, *Evolução da Literatura Brasileira (Vista Sintética)*, 1905, p. 120-121.
25. Ver Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro*. O texto de Silvestre Pinheiro citado é o *Curso de Direito Público*. Sobre a obra deste autor, ver Silvestre Pinheiro Ferreira, *Idéias Políticas*, com introdução de Vicente Barreto.
26. A obra de Perdigão Malheiro, *A Escravidão no Brasil*, foi reeditada em 1944. Da década de 60 são ainda as obras de Teófilo Ottoni, *Circular Dedicada aos Eleitores de Senadores pela Província de Minas Gerais*; de Braz Florentino, *Do Poder Moderador*; do visconde do Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, 2 vol.; de Tavares Bastos, *Cartas do Solitário*, cuja primeira edição é de 1862; do mesmo autor, *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*, folheto publicado em 1861 sob o pseudônimo de "Um Excêntrico", e reeditado em 1939; os panfletos de Ferreira Vianna, *A Conferência dos Divinos*, de 1867, republicada em R. Magalhães Jr., *Três Panfletários do Segundo Reinado*;

de Saldanha Marinho, *O Rei e o Partido Liberal*, de 1869; de Landulfo Medrado, *Os Cortesãos e a Viagem do Imperador*, de 1860, e vários outros. Cabe ainda mencionar os manifestos do Partido Liberal Radical de 1868 e 1869 e o do Partido Liberal, de 1869, encontráveis na obra de Américo Brasiliense, *Os Programas dos Partidos*.

27. A renovação intelectual da década de 70, a que Sylvio Romero se refere como "um bando de idéias novas" a esvoaçar de todos os pontos do horizonte, se deu mais no campo filosófico do que no político. Na área política, a década de 60 foi mais fecunda. Sylvio esquece este aspecto porque quer realçar a importância do grupo que se formou em torno de Tobias Barreto no Recife. As obras mais criativas de monarquistas ao final do Império referiam-se à área econômica e social, como *O Abolicionismo*, de Joaquim Nabuco, e *Agricultura Nacional: Estudos Econômicos* de André Rebouças.
28. Discordamos da interpretação dada por José Honório Rodrigues à Questão Religiosa, na introdução que faz ao volume 10, p. VI-XXXII. Não nos parece que tenha sido apenas uma luta entre a Maçonaria e a Igreja Católica (VII). Além disso, a posição sectária e reacionária na época era mais da Igreja do que do Estado.
29. A Câmara conservadora dividiu-se em torno do projeto e foi palco de um dos mais apaixonados debates do Império. Dezenas de representações de fazendeiros de Minas, São Paulo e Rio de Janeiro foram enviadas ao Congresso protestando contra o projeto, cuja autoria moral era atribuída ao imperador por meio do Conselho de Estado. Ver, a respeito, o capítulo "A Política da Abolição".
30. As quantias de 100\$000 e 200\$000, estabelecidas na Constituição, deviam ser avaliadas em prata, de acordo com a Lei 387, de 19 de agosto de 1846, o que significava dobrar-lhes o valor.
31. Ver o capítulo seguinte para análise mais detida do problema.
32. Citado em John W. Derry, *Parliamentary Reform*. Mesmo um liberal como Walter Bagehot tinha sérias dúvidas sobre a desejabilidade da reforma de 1867 e receava suas conseqüências. Para ele a classe operária contribuía quase nada para a formação da opinião pública e, portanto, sua ausência do Parlamento não impedia que ele coincidisse com essa opinião. Ver Walter Bagehot, *The English Constitution*, especialmente "Introduction to the Second Edition", e p. 201. Os opositores do voto do analfabeto não se esqueciam também de citar a opinião semelhante do liberal John Stuart Mill.

33. Em seu livro sobre Direito Público, que é todo ele uma defesa sistemática do liberalismo político e econômico, o mesmo São Vicente se viu obrigado a distinguir entre dois tipos de cidadania: o cidadão simples, titular apenas dos direitos civis, e o cidadão ativo, que possuía também os direitos políticos, sendo o voto o principal deles. Ver Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro*, p. 440-442.
34. Oliveira Vianna, *Instituições Políticas Brasileiras*, vol. 2º, p. 411-432; e do mesmo autor, *O Idealismo da Constituição*, cuja primeira edição saiu em 1927. Oliveira Vianna estava aqui criticando na realidade os liberais e repetia o que já dissera Alberto Torres em *A Organização Nacional*, que, por sua vez, seguia a linha de pensamento dos conservadores imperiais como Vasconcelos e Uruguai. Curiosamente, o conceito de marginalidade lhe veio do sociólogo americano Robert Park, que se inspirou em Frederick Teggart, cuja obra era uma crítica às teorias raciais e climáticas. Ver Robert E. Park, "Human Migration and the Marginal Man", *The American Journal of Sociology*, XXXIII, 6 (May, 1928), p. 881-893.
35. Roberto Schwarz, *Ao Vencedor as Batatas*, p. 13.
36. Nelson Werneck Sodré, *A Ideologia do Colonialismo*.
37. Paulo Mercadante, *A Consciência Conservadora*, especialmente cap. 15. Mercadante opõe-se à visão de Alberto Torres e Oliveira Vianna sobre o idealismo e marginalismo das elites, defendendo o caráter adaptado de suas idéias.
38. Guerreiro Ramos, *Administração e Estratégia do Desenvolvimento*, cap. 6. Ver também, do mesmo autor, "O Tema da Transplantação e as Enteléquias na Interpretação Sociológica do Brasil", *Revista do Serviço Social*, XIV, 74, 1954.
39. Wanderley Guilherme dos Santos também atribuiu à elite imperial uma clara noção do objetivo a atingir — o eficiente funcionamento da ordem liberal burguesa —, havendo discordância entre conservadores e liberais apenas sobre os meios de lá chegar. A estratégia do formalismo seria, em sua terminologia, a reificação institucional em que incorriam os liberais. Ver *Ordem Burguesa*, p. 50.
40. Sobre o papel do Estado no início da industrialização na Inglaterra, ver L. A. Clarkson, *The Pre-Industrial Economy in England, 1500-1750*. As queixas de Mauá estão em Irineu Evangelista de Souza, visconde de Mauá, *Autobiografia (Exposição aos Credores e ao Público)*.
41. Ver Tavares Bastos, *Cartas do Solitário*, p. 268, e o Apêndice 1 nela incluído. O livro é uma defesa intransigente do livre comércio por quem se declara "um entusiasta frenético da Inglaterra" (415).