

---

**Ricardo Salles**

Professor no Departamento de História da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

---

---

MARTINS, Maria Fernanda Vieira.

**A velha arte de governar. Um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889).**

Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007. 436p.

---

Originalmente uma tese de doutorado orientada por João Luís Fragoso no Programa de Pós-graduação em História Social da UFRJ em 2005, *A velha arte de governar* foi agraciado com o Prêmio Arquivo Nacional de Pesquisa do mesmo ano. O prêmio, que existe desde 1991, já laureou trabalhos consagrados na área das Ciências Humanas. Há, pelo menos duas boas razões para se acreditar que seja esse também o destino do livro de Maria Fernanda Vieira Martins: a tese ambiciosa e a pesquisa cuidadosa, ampla e detalhada que a ampara. Ingredientes de um bom trabalho de história, complementados por uma narrativa fácil e direta.

O objeto de *A velha arte de governar* é o segundo Conselho de Estado, estabelecido em 1842, dois anos após a maioridade de dom Pedro II, e que duraria até o final da monarquia em 1889. O Conselho era um órgão consultivo composto por membros vitalícios escolhidos pelo próprio monarca. De acordo com Maria Fernanda Vieira Martins, o Conselho, peça central no funcionamento do poder imperial, representaria a permanência das práticas coloniais ou tradicionais, "a velha arte de governar", no Estado monárquico. Tal permanência ocorria mesmo este Estado estando inserido em um "processo para o qual é inegável a influência dos modelos teóricos e das práticas liberais" (p.391). Estes modelos, que no livro parecem se impor aos agentes por uma necessidade do tempo, implicavam na centralização política e administrativa e em formas de Estado representativo. Diante desta agenda de modernização, os conselheiros, membros de uma elite genérica e não definida, que ora aparece no singular, ora no plural, viam-se diante de uma ambigüidade: queriam o novo, ou nele estavam inseridos, mas continuavam a atuar com suas práticas e redes tradicionais. A própria instituição do Conselho de Estado remontaria, em suas origens, em conselho semelhante presente na monarquia corporativa portuguesa do Antigo Regime. Os conselheiros do Império assemelhar-se-iam a um corpo de letrados conhecedores das práticas e das leis que imporia determinados limites ao poder do rei. Com tudo isso, contudo, é sempre ressaltado que não se deve deixar de lado o fato de que o Conselho nascia no momento de construção dos Estados nacionais, do liberalismo, de Benjamin Constant, etc.

A permanência e a força das tradições do Antigo Regime foram uma realidade do mundo europeu do século XIX, como já o sabemos desde Arno Mayer. É duvidoso, e não considero que o trabalho apresente evidências convincentes nesse sentido, que este tenha sido o caso do Conselho de Estado do Império do Brasil. A própria autora não é completamente taxativa quanto a isso. Neste ponto, é importante ressaltar um tom de ambigüidade que perpassa o livro inteiro: toda hora, há um "mas", um "entretanto", um "contudo". Maria Fernanda sempre chama a atenção para as permanências, para as tradições, para os indivíduos e famílias para, em seguida, ponderar que, no entanto, trata-se de processos novos, em curso no século XIX, de novas práticas de construção de um Estado nacional, de grupos sociais.

A mesma ambigüidade aparece com o emprego do termo elite, que é esvaziado de qualquer conteúdo histórico específico. Somente na *conclusão*

há um esboço de definição para o termo. "Partindo-se do pressuposto de que elites podem ser identificadas como tal porque têm sempre como objetivo assim se manterem, controlando ao máximo o capital, seja ele político, econômico, social, elas necessitam desenvolver estratégias e estarem atentas para fazerem as alianças mais convenientes a esse fim, e essa conveniência flutua de acordo com as conjunturas" (p.398). Seriam os indivíduos de tais elites que comporiam o Conselho de Estado, elemento fulcral do Estado imperial. Estes indivíduos estavam inseridos em redes familiares e sociais, na maioria das vezes que remontavam ao passado colonial, principal mas não exclusivamente, enraizados na região Sudeste, em particular no Rio de Janeiro. Do ponto de vista social e econômico, seus interesses estavam ligados às grandes finanças, ao grande comércio e às grandes fazendas escravistas, por ordem de importância. Tais indivíduos e redes, apesar de uma situação social semelhante, não se constituíam em um grupo homogêneo, mas perseguiriam objetivos relativamente autônomos na consecução de seus interesses que se entrelaçariam no espaço da Corte imperial e do Conselho de Estado. Ao mesmo tempo, os conselheiros, como membros de uma elite, ou elites – isso nunca fica claro – de um Estado nacional em construção, buscariam pautar suas práticas pelos parâmetros do liberalismo e do governo representativo vigentes no século XIX. Tal objetivo terminaria sendo minado pela inserção desses indivíduos e redes nas práticas sociais e linguagens políticas típicas do Antigo Regime. Até que ponto e com que implicações, ficamos sem saber.

O primeiro alvo dessa tese é a idéia de que o Estado imperial seria dominado por uma elite política, no sentido clássico do termo, empregado por José Murilo de Carvalho, de um grupo autônomo por formação e portador de um projeto próprio, que impõe esse projeto sobre o restante da sociedade, até mesmo contra os interesses da classe dominante dos fazendeiros e senhores de escravos, ainda que, neste caso, o processo passasse também por negociações de mão dupla. Através de exaustiva pesquisa, levantando e esmiuçando as conexões familiares e sociais de uma série, se não de praticamente todos os conselheiros, Maria Fernanda demonstra, de forma contundente, que estes tinham íntimas e múltiplas relações com a classe dominante através de uma vasta rede de interesses financeiros e econômicos comuns, relações pessoais, familiares e laços de clientela e alianças políticas.

Neste ponto, o livro aproxima-se bastante – ainda que não o reconheça – da vertente interpretativa do Estado brasileiro que genericamente podemos chamar de weberiana. De acordo com essa interpretação, na qual podemos situar os trabalhos clássicos, ainda que com importantes diferenças entre si, de Raimundo Faoro, Simon Schwartzman e Fernando Uricoechea, o Estado imperial seria uma experiência patrimonialista. De fato, Maria Fernanda assinala e salienta a ação dos indivíduos e de suas redes de relações que, movidos por seus interesses próprios, principalmente financeiros, dariam continuidade a velhas práticas governativas da monarquia corporativa portuguesa, mesmo que no contexto de construção de um Estado nacional, como visto. Mas então, talvez para se diferenciar dessa vertente ou por conta de sua utilização de um arcabouço conceitual referido à micro-história italiana, especialmente a Giovanni Levi, e às concepções em voga sobre a monarquia corporativa portuguesa, onde desponta a figura de Manoel Hespanha, Maria Fernanda lança mão da concepção de

rede como algo além da mera apropriação privada e individual de posições no governo em proveito próprio.

Estudando o caso do visconde de Cruzeiro, ela relata os dilemas e as opções a que este estaria exposto diante dos debates da lei do Ventre Livre, em 1871. Espremido entre uma aliança com o chefe de gabinete conservador, o visconde de Rio Branco, que forçava a passagem da reforma no parlamento, em um ato típico do impulso modernizador inerente à tarefa de construção do Estado nacional, e suas lealdades com os saquaremas fluminenses que compunham suas relações clientelares, o visconde terminou por optar pelo primeiro. Com isso, comprometeu suas relações clientelares imediatas, mas granjeou o reconhecimento de Rio Branco e do próprio imperador. Do episódio, que merece atenção especial no livro, Maria Fernanda extrai elementos que corroborariam a marca específica de sua tese. Como ela coloca, "a noção de rede permite exatamente extrapolar o sentido de troca individual usualmente associado à idéia das práticas clientelares, quando se considera a inserção desses indivíduos em suas redes de relacionamentos, que por definição apresentam uma composição dinâmica, mutável, englobando setores distintos e variados, e onde, inclusive, os objetivos e interesses pessoais moldam-se e ajustam-se aos interesses coletivos bem como às diferentes conjunturas (grifos meus). As relações que essas redes retratam mostram uma realidade heterogênea, ambígua e dinâmica, e espelham as tensões características dos grupos e indivíduos nela envolvidos, mas garantem o espaço da ação individual, da liberdade de ação e reação a conjunturas específicas que permitem as transformações que se verificam nessas sociedades" (p. 225). Em seguida, cita Levi (*A herança imaterial: trajetória de um exorcista no Piemonte do século XVII*), para quem, com o tempo, "...todas as estratégias pessoais e familiares tendem talvez a aparecer niveladas em um comum resultado de equilíbrio relativo. Mas a participação de cada um na história geral, na formação e modificação das estruturas sustentadoras da realidade social (grifos meus) não pode ser avaliada somente pelos resultados perceptíveis: no curso da vida de cada um, ciclicamente, nascem problemas, incertezas, escolhas, uma política da vida quotidiana que tem o seu centro no uso estratégico das regras sociais". A partir daí se abririam conflitos e contradições que tenderiam à formação de equilíbrios instáveis, que, por sua vez, dariam lugar a novas rupturas. Desse modo, prossegue Maria Fernanda, as "redes familiares e as alianças, bem como o *uso estratégico das regras sociais* [grifos no original], concedem a essa relação um aspecto específico no qual as questões locais interagem permanentemente com aspectos mais gerais, influenciando os debates e a dinâmica política tanto na estrutura do Estado quanto na organização social" (p.226, grifos meus).

Dessa vez, o alvo é a tese do Estado imperial referido ao processo de formação da classe senhorial, de Ilmar Rohloff de Mattos. Antes de entrar nesse ponto, gostaria de colocar algumas perguntas que surgem do ponto de vista teórico-metodológico.

Como seria esta história se relatada do ponto de vista de Paulino Soares de Souza, filho, um dos que se opuseram a Rio Branco? E do ponto de vista do próprio Rio Branco, que liderou a aprovação da lei contra o voto majoritário das bancadas "cafeeiras" do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo? O que dizer do imperador? No primeiro caso, as redes clientelares apareceriam com toda sua força e não estaríamos diante dos dilemas do visconde de Cruzeiro. No caso de Rio Branco, talvez seu dilema fosse

o mesmo, com a diferença de que ele não estava inserido, ao menos da mesma forma que Cruzeiro, nas redes clientelares dos fazendeiros. No caso do imperador, a diferença seria extrema. Ele simplesmente não estava inserido em rede alguma e, portanto, não enfrentaria os mesmos dilemas de seus viscondes. No entanto, Dom Pedro, Rio Branco, Paulino e Cruzeiro respondiam, certamente de maneiras diferentes, como destaca Maria Fernanda, às mesmas questões colocadas pelas "estruturas sociais", pelas "conjunturas", a partir da "estrutura do Estado", inseridos em algum tipo de "organização social". As histórias de Dom Pedro, Rio Branco, Paulino e Cruzeiro não são histórias que se encontram forjando seus dilemas. Suas histórias são parte de uma mesma história. Seus dilemas, que são os mesmos para todos eles, ainda que encarados de ângulos distintos, se impõem a eles. As respostas que cada um deles dá são abertas, não são pré-determinadas, e sua interação faria, como fez, uma história que não estava dada de antemão. Isto é verdade, mas não quer dizer, entretanto, que pudesse resultar em qualquer história, que tudo fosse possível. Suas respostas, tanto quanto suas questões, mesmo que ainda estivessem por vir a ser e por criar novas estruturas sociais, conjunturas, transformando, assim, a própria estrutura do Estado e a organização social em que viviam, estavam contidas ou só poderiam ser pensadas, formuladas e praticadas em um determinado "espaço de experiências", com um "horizonte de expectativas", para empregarmos a fórmula consagrada de Koselleck, dado pela estrutura social da época histórica em que viviam. Mais ainda, seus dilemas, opções, escolhas, etc. só podem ser plenamente percebidos *a posteriori*, isto é, a partir dos seus "resultados perceptíveis" que terminaram por acontecer. A reconstrução das trajetórias só é possível depois dos caminhos trilhados.

Feita a ressalva, voltemos à questão da interpretação clássica sobre o Estado imperial como parte integrante do processo de formação da classe senhorial, que se formaria exatamente ao se forjar enquanto Estado. Para se diferenciar dessa tese – que, a meu ver, seu trabalho termina por reforçar – Maria Fernanda, ao traçar o perfil, as origens, os interesses, as redes, etc. dos membros da elite, destaca suas ligações primordialmente com o mundo dos negócios e apenas secundariamente com os fazendeiros escravistas do sudeste. As fazendas, a escravidão, seriam apenas um aspecto, e não o mais importante deles, dos negócios com os quais os conselheiros e suas redes estariam envolvidos. Por outro lado, ela também salienta que, assim como em relação à interpretação da elite política, a noção de classe senhorial também não se aplicaria porque as elites que ela trata não tinham homogeneidade entre si, não partilhavam de um único projeto, fosse em termos de interesses, fosse em termos regionais.

De meu ponto de vista, a tese não se sustenta. Em primeiro lugar, há uma subestimação do caráter – não homogeneizador, como Maria Fernanda quer, mas nem José Murilo de Carvalho, nem Ilmar Rohloff de Mattos consideram na verdade –, do Conselho de Estado. Para Ilmar, se tratava da direção política e intelectual exercida pelo "partido da coroa", onde se inseria o Conselho de Estado, sem prejuízo do fato de que as diferenças regionais, de grupo, de indivíduos, continuavam existindo, mas passavam a serem hierarquizadas, dirigidas. A despeito de suas origens e redes pessoais, os conselheiros, no Conselho, eram chamados a opinar e opinavam sobre questões mais gerais e buscavam estabelecer qual o melhor curso de ação a seguir tendo em vista os interesses do Estado. É esta dimensão que lança luz sobre os debates que travaram sobre a liber-

dade do ventre da mulher escrava, quando, apesar de suas diferenças (que não podem ser debitadas somente a seus diferentes interesses individuais), os conselheiros discutiam se a medida comprometeria ou não o apoio dos proprietários ao Estado. Apoio que era estimado por todos como fundamental para a estabilidade da ordem política. Avaliavam a conjuntura internacional, o alcance histórico dos processos abolicionistas que já haviam atingido outras partes da América e, fatalmente, atingiriam o Brasil. Preocupavam-se se a medida que consideravam acalmaria ou abriria as portas para a inquietação e a mobilização dos escravos. Perguntavam se aquele era o momento certo ou não para o governo tomar tal iniciativa.

Finalmente, a despeito da afirmação, mesmo que ambígua, em contrário, os resultados da pesquisa de Maria Fernanda, deixam claro a prevalência dos interesses senhoriais, isto é, os interesses dos donos de escravos, principalmente fazendeiros, sobre os comerciantes e financistas. Ser fazendeiro, querer sê-lo ou estar ligado a um ou mais deles era o traço comum, assim como a posse de escravos, da classe dominante e da maioria dos conselheiros. Ser comerciante, capitalista, etc., como muitos o eram, era importante, mas não era o ponto mais abrangente, o que contém o maior número de casos analisados.

Mas tudo isso são divergências interpretativas que, de modo algum, desmerecem *A velha arte de governar*. Pelo contrário, são suscitadas e alimentadas pela excelência da tese de Maria Fernanda Vieira Martins.