

RUPTURA E CONTINUIDADE NO ESTADO BRASILEIRO, 1750-1850

Arno Wehling*

INTRODUÇÃO

I.- DESCONTINUIDADE POLÍTICA – A EMANCIPAÇÃO

II.- O UNIVERSO IDEOLÓGICO: AS IDÉIAS POLÍTICAS NA TRANSIÇÃO DOS REGIMES

III.- A CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

INTRODUÇÃO

1. Move-nos neste estudo responder à seguinte pergunta: em que consistiram as rupturas e as continuidades na formação do estado nacional brasileiro, tomando por evidência a forma como se constituiu a partir de sua definição constitucional em 1824 e o seu desempenho institucional nas primeiras décadas de existência ?
2. A pergunta já foi formulada a partir de diferentes ângulos: o das formas de governo, em geral partindo-se do suposto que a alternativa monárquica mitigou a ruptura; o da história econômica, acentuando-se a continuação da dependência externa que caracterizou a economia colonial; o da história social, concluindo-se, de modo semelhante à anterior, que a independência política não alterou as estruturas sociais precedentes.
3. Pretendemos responde-la enfocando a questão sob o ângulo da história das instituições e, conseqüentemente, da problemática do poder e de sua legitimação.
4. Desse modo, três abordagens complementares serão propostas, a da evolução política do estado, a do universo ideológico que buscou legitimá-la e a da estrutura do estado.

I.- DESCONTINUIDADE POLÍTICA – A EMANCIPAÇÃO

5. A condição colonial sofreu uma clara modificação com a ascensão ao poder do marquês de Pombal. O “empirismo administrativo” anterior, embora soubesse ser centralizador e eficiente em diferentes circunstâncias, como no fato novo que representou, em matéria de governo, o desafio das regiões mineradoras, não assumiu contornos tão racionalizadores e objetivos como os da época pombalina.¹ Com os burocratas desta geração e seus sucessores imediatos aconteceu no Brasil, como na vizinha América hispânica, pela primeira vez, uma efetiva, geral e sistemática política centralizadora do estado.²
6. Formados pelo racionalismo ilustrado, orientados por secretários de estado conscientes de seu papel, instruídos por determinações bastante precisas e devendo em alguns casos deixar informações circunstanciadas para os sucessores, os vice reis e governadores de capitania muitas vezes deixaram os “homens bons” das vilas e cidades saudosos dos tempos em que o poder real era uma entidade mais ou menos longínqua, que pouco interferia em suas vidas. Além disso, eram acompanhados por um séquito de magistrados, contadores, militares e outros detentores de ofícios públicos que ocupavam instituições e cargos recém criados ou pré-existentes, mas com atribuições ampliadas, que aumentavam os tentáculos desse estado num grau até então desconhecido.³

* Presidente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

¹ Arno Wehling, *Administração portuguesa no Brasil, 1777-1808*, Brasília, Funcep, 1986, p. 15 ss.

² J. Castellano et alii, *La pluma, la mitra y la espada, estudios de historia institucional en la edad moderna*, Madrid, M. Pons, 2000, p. 20 ss.

³ Arno Wehling e Maria José Wehling, O funcionário colonial, in Mary Del Priore (org.), *Revisão do Paraíso*, Rio de Janeiro, Campus, 2000, p. 150.

7. Agora, ao contrário, a prioridade era neutralizar o poder daqueles aos quais os documentos oficiais chamavam de “régulos” ou “magnatas” e que nos dois séculos anteriores tanto haviam feito para afirmar sua autonomia em relação aos reinóis, fossem comerciantes ou funcionários.
8. Se à nova força do estado acrescentarmos as dificuldades econômicas conjunturais, como a crise da economia mineradora e as soluções insatisfatórias que acarretou – a reconversão econômica ou a diáspora – e os novos tempos que a independência norte-americana e a Revolução Francesa anunciavam, teremos delineado o quadro que precedeu a transferência de D. João para o Brasil.
9. Os sintomas, na colônia, foram abundantes. A poetisa Bárbara Heliodora dizia que, tratando-se do rei, o melhor era “calar e obedecer”. Poucos anos depois o cronista e professor régio Luis dos Santos Vilhena lastimava a condição de “viver em colônias”. A insatisfação de parte da elite mineira patenteou-se na Conjuração de Tiradentes; em 1794 intelectuais foram processados no Rio de Janeiro por supostas atitudes sediciosas, em 1798 deu-se a Conjuração Baiana e em 1801 a dos Suassuna.
10. Poder-se-ia dizer que ocorria no Brasil, em ponto menor, o mesmo que na América espanhola, desde que a política de Carlos III resolvera reforçar o controle de Madri, *hispanizando* a administração pública colonial, retirando os criollos dos cargos – inclusive os de ministros das poderosas audiências – que por quase dois séculos haviam monopolizado.⁴
11. Nas duas últimas décadas do século XVIII, já tendo saído Pombal de cena, a política de afirmação burocrática do estado continuou essencialmente a mesma. Mas os tempos eram outros e assim como Aranda, Campomanes e Godoi, na Espanha, falavam em reestruturar as relações com as colônias, inclusive dividindo-as pelos infantes da Casa Real, D. Rodrigo de Sousa Coutinho propunha, entre outros planos de reorganização da máquina pública, um então audacioso projeto de “federação” imperial que igualasse o status político do Brasil e de Portugal.⁵
12. Os acontecimentos que culminaram com a transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro trouxeram por sua própria lógica o encaminhamento das novas soluções: a abertura comercial do Brasil, atendendo simultaneamente às elites locais e ao comércio inglês e a instalação dos organismos centrais do estado lusitano na colônia, transplantados, no dizer irônico de Hipólito José da Costa, “pelo almanaque de Lisboa”.
13. Corolário dessa situação e passo decisivo para o encaminhamento institucional da organização política portuguesa foi a criação da monarquia dual, em 1815. O Reino Unido foi originalmente proposta do ministro Silvestre Pinheiro Ferreira, que estudara o assunto a pedido de D. João, no ano anterior, justificando-a do seguinte modo:

Em tempos ordinários, Senhor, bastam providências ordinárias; mas nas extraordinárias, e sobremaneira críticas circunstâncias, em que se acha Portugal, a Europa, o mundo inteiro, são precisas grandes e extraordinárias providências, para assegurar a integridade da monarquia, sustentar a dignidade do trono e manter o sossego e a felicidade dos povos...⁶

⁴ Arno Wehling e Maria José Wehling, A justiça ibero-americana colonial: aspectos comparados das Audiências e Tribunais da Relação, *Revista Ciências Humanas*, UGF, 1996, p. 90 ss. Mark A. Burckholder e Dewitt S. Chandler, *From impotence to authority. The Spanish crown and the american audiences, 1687-1808*, Columbia, UMP, 1977, p. 148. Ali Enriquez Lopes. Las reformas de carlos III en las audiencias americanas. *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, Caracas, n. 66, 1983, p. 335. Arno Wehling, A Bahia no contexto da administração ilustrada, 1750-1808, in *Anais do IV Congresso de História da Bahia*, Salvador, 2001, p. 249 ss.

⁵ Keneth Maxwell, *Chocolate, piratas e outros malandros*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999, p. 157. Marcos Carneiro de Mendonça, *O intendente Câmara*, São Paulo, CEN, 1998, p. 277.

⁶ Silvestre Pinheiro Ferreira, Memórias Políticas, *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, t. 47, vol. I, p. 1 ss.

14. A monarquia dual procurou consolidar uma nova situação política e tinha, no Brasil, um número razoável de adeptos na elite sócio-econômica de grandes proprietários agrícolas e pecuaristas, detentores de um vasto capital aplicado em escravos. A solução isolava, por um lado, republicanos que poderiam seguir o modelo dos Estados Unidos ou mesmo o dos jacobinos franceses; a estes faltava, entretanto, um elemento social importante: uma classe média urbana desvinculada da dependência à mão de obra escrava. Por outro lado, isolava os neo-colonialistas, concentrados no alto comércio português, interessados no retorno ao statu quo.⁷ Mesmo a Revolução Pernambucana de 1817, que teve fortes traços republicanos, tinha como denominador comum mais a antiga reação nativista local ao comércio português, do que uma clara definição por um novo modelo político que separasse todo o Brasil do domínio português.

.....

15. A crise política de 1821-1822, que culminou com a emancipação política do país em setembro de 1822, representou uma ruptura entre os dois países e assinalou o fracasso da solução política do Reino Unido.

16. O que a historiografia brasileira tem demonstrado é a fidelidade não apenas do príncipe regente D. Pedro, mas da cúpula política “moderada” que o cercava, ao modelo político da monarquia dual. A evolução da conjuntura política ao longo desses dois anos evidencia que foi a ação das lideranças políticas nas Cortes portuguesas, inclusive neutralizando a atuação de D. João VI, que colocou o Brasil diante do impasse da recolonização ou independência.

17. O espectro político-ideológico brasileiro neste momento mostrava a existência de três grupos de opinião: a maioria “moderada” defensora das instituições vigentes, isto é, da monarquia dual; setores minoritários republicanos e separatistas; e neo-colonialistas.

18. Entre os primeiros, eram importantes figuras José Bonifácio de Andrada e Silva, Joaquim Gonçalves Ledo, Januário da Cunha Barbosa e José da Silva Lisboa, futuro visconde de Cairu, os quais, a despeito de diferenças individuais, representavam bem a concepção de um país que deveria permanecer unido, sob um regime constitucional e preferentemente monárquico, garantidor da estabilidade social e da propriedade. Identificavam-se com os proprietários rurais das diferentes regiões do país, aqueles que Oliveira Viana considerou a aristocracia proprietária responsável pela estabilidade política e garantidora da integridade territorial do país.⁸

19. Não havia, como seria de esperar, inteira coincidência de opiniões neste grupo. Se todos consideravam a grande propriedade quase como co-natural ao país, José Bonifácio tinha uma opinião crítica sobre a escravidão que certamente não agradava aos latifundiários dela dependentes.⁹ Adeptos do liberalismo econômico, curvaram-se às pressões inglesas menos por crerem cegamente em Adam Smith do que pela constatação pragmática do poderio britânico. Mesmo o visconde de Cairu, principal introdutor dessas doutrinas, não era um anti-protecionista à outrance.¹⁰

⁷ Arno Wehling, A monarquia dual luso-brasileira – crise colonial, inspiração hispânica e criação do Reino Unido, in *Anais do seminário Internacional D. João VI – Um Rei Aclamado na América*, Rio de Janeiro, Museu Histórico Nacional, 2000, p. 338 ss.

⁸ Inaugurando uma tradição historiográfica que chegou ao presente. F. J. de Oliveira Viana, *Evolução do povo brasileiro*, Rio de Janeiro, J. Olímpio, 1956, p. 50 ss.

⁹ José Bonifácio de Andrada e Silva, Representação à Assembléia geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a escravatura, in *Obras Científicas, Políticas e Sociais de José Bonifácio de Andrada e Silva*, Santos, ed. Edgard de Cerqueira Falcão, 1965, vol. II, p. 11 ss.

¹⁰ José da Silva Lisboa, *Estudos do Bem Comum & Economia Política*, Rio de Janeiro, Inpes, 1975, p. 177.

20. Esse grupo possuía, contudo, um referencial negativo, isto é, era-lhes bem claro o que *não conviria* ao país: a guerra civil, como começava a ocorrer na América hispânica; a fragmentação política, como se dera no vice reino do Prata, permanente espelho político; a ditadura republicana, como acontecera com a Convenção jacobina; a rebelião dos escravos, como sucedera no Haiti.
21. A monarquia constitucional, conforme concebida à época da Restauração, parecia-lhe a solução ideal para isolar jacobinos revolucionários, de um lado, e adeptos da recolonização, por outro. Ainda mais que fora reinterpretada de modo mais conservador pelo governo de Luís XVIII, declarando-se a constituição francesa outorgada pelo rei e não votada pelo parlamento. Passara, ademais, pela influência de Benjamin Constant, cuja proposta de um “poder moderador” logo se tornaria realidade institucional no Brasil, único país a adotá-la.
22. A opinião republicana, separatista ou não, encontrava pequeno respaldo nas estruturas de poder, fincadas no campo.¹¹ Cipriano Barata, veterano da conjuração baiana de 1798, era dos poucos próceres conhecidos. Seus adeptos encontravam-se majoritariamente nas cidades, pertencendo aos setores intermediários da população, ainda sem densidade demográfica para constituírem uma classe média. Em geral simpáticos mais à democracia do que ao liberalismo, descompromissados da escravidão pelo exercício de atividades urbanas e terciárias, os republicanos estavam longe de empolgar aqueles grupos rurais que efetivamente controlavam o poder. Mesmo no momento, logo posterior à independência, em que mais próximos estiveram de fazê-lo, no nordeste, à época da Confederação do Equador, não foi apenas a força do poder central do Imperador Pedro I que os derrotou, mas o apoio a este de vastos setores da propriedade rural nordestina.
23. Faltava a esse grupo, ademais, um projeto de estado e de nação, afora os princípios mais gerais dessa forma de governo.
24. No outro extremo do espectro encontravam-se os “recolonizadores”, quase sempre portugueses natos, concentrados em setores do serviço público e do comércio.¹² A estes últimos um retorno ao regime fechado anterior a 1808, no qual constituíam-se em comissários dos comerciantes da metrópole,¹³ parecia a solução ideal. De todo minoritários no processo decisório brasileiro, receberam entretanto inesperado alento com a posição adotada pelas Cortes portuguesas.
25. Existe pouca margem a dúvidas quanto ao papel das Cortes na inviabilização política do Reino Unido e na conseqüente emancipação do Brasil. A marginalização imposta aos representantes brasileiros, o discurso abertamente anti-brasileiro das principais lideranças e a hostilidade à fórmula da monarquia dual tem sido interpretada como o desinteresse de uma assembléia burguesa por qualquer solução que fosse diferente do restabelecimento do exclusivismo comercial metropolitano.¹⁴
26. A pressão pelo retorno de D. Pedro, assim, foi entendida à época, no Rio de Janeiro e nas principais cidades brasileiras, como o primeiro passo para a anulação da regência e, em seguida, para a do próprio estatuto de equiparação.

.....

¹¹ A questão aparece na obra panfletária de Frei Caneca. Frei Joaquim do Amoroso Divino e Caneca, *Obras política e literárias*, Recife, UFPE, 1972, passim.

¹² Maria de Lourdes Viana Lira, *A utopia do poderoso império*, Rio de Janeiro, Sete Letras, 1994, p. 191 ss.

¹³ A expressão “comissários”, significando representantes comerciais sem capacidade empreendedora, foi utilizada pejorativamente pelo vice-rei Marquês do Lavradio, ao perceber que muitos de seus projetos de fomento econômico esbarravam na falta de autonomia dos detentores locais do capital mercantil. Marquês do Lavradio, Relatório, in Visconde de Carnaxide, *O Brasil na administração pombalina*, São Paulo. CEN, 1940, p. 350.

¹⁴ Manuel de Oliveira Lima, *O movimento da independência*, São Paulo, Edusp, 1989, p. 168 ss.

27. Realizada a ruptura política no segundo semestre de 1822 – desde agosto, com os manifestos de Gonçalves Ledo e José Bonifácio, o processo já demonstrava-se irreversível – retornava o magno problema da estruturação política do novo país, adiado com a solução da monarquia dual.
28. A historiografia clássica brasileira equacionou bem a questão na conjuntura da independência, encarando-a sob o prisma preferencial das relações centralização-descentralização. Capistrano de Abreu, referindo-se ao final do período colonial, concebia o Brasil como um agregado de “cinco grupos etnográficos, ligados pela comunidade ativa da língua e passiva da religião”, disseminados em diferentes áreas geográficas com escassas relações entre si. Um arquipélago, mais que um continente.¹⁵ Oliveira Lima chamou a atenção para a gravidade da situação em Minas Gerais, Bahia e Pernambuco no momento da independência.¹⁶ Oliveira Viana, na geração seguinte, definiria a tarefa daqueles a que chamou “estadistas do Império” como inversa à política até então seguida pelos portugueses, que administravam a colônia a partir das diferentes capitanias. O objetivo agora consistiria em garantir a integridade do país, acentuando a centralização e combatendo os elementos dispersivos.¹⁷
29. O tema continuou sendo tratado pela historiografia, procurando a maioria dos autores identificar o substrato social desta reação centralizadora, identificável na ação política do Regresso, base do partido conservador do Segundo Reinado. Oliveira Viana já chamara a atenção para a força da “aristocracia mineiro-fluminense-paulista” neste processo e o tema seria depois desenvolvido por Paulo Mercadante, ao estudar o que denominou a “consciência conservadora no Brasil” e José Murilo de Carvalho, enfocando a “construção da ordem” a partir de uma análise das elites.¹⁸
30. Outra dimensão do problema foi abordado com o desenvolvimento das pesquisas no campo da construção simbólica do estado e da nação. Alguns trabalhos, inclusive nossos, procuraram destacar o papel da historiografia nesta consciente elaboração de uma consciência nacional profundamente associada com o estado. A fundação, em 1838, do Arquivo Nacional e principalmente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro foi emblemática dessa preocupação com o desenho de uma identidade nacional que, por aquele momento, como a definiu Karl von Martius em 1843, significava a adoção de um projeto político unitário e não federalista, monárquico constitucional e não republicano ou absolutista e que concebia a formação étnica do país como um caudal mestiço, mas com predominância “branco-européia”, notadamente portuguesa. A *História Geral do Brasil* de Francisco Adolfo de Varnhagen, publicada em 1854, realizou no plano concreto de uma obra historiográfica, este projeto.¹⁹
31. De um ponto de vista institucional, a evolução do problema centralização-descentralização nos anos constitutivos do estado brasileiro pode ser balizado pela Constituição de 1824, pelo Ato Adicional de 1834 e pela Lei Interpretativa de 1840, que caracterizam respectivamente as conjunturas do Primeiro Reinado, do período regencial e do Segundo Reinado.²⁰
32. Sob este ângulo, deu-se um processo pendular. O unitarismo constitucional, com a nomeação pelo Imperador dos presidentes de províncias e a escassa autonomia destas, foi compensado

¹⁵ Capistrano de Abreu, *Capítulos de história colonial*, Rio de Janeiro, Briguiet, p. 300.

¹⁶ Manuel de Oliveira Lima, op. cit., p. 184.

¹⁷ F. J. de Oliveira Lima, op. cit., p. 193 ss.

¹⁸ F. J. de Oliveira Viana, op. cit., p. 258. Paulo Mercadante, *A consciência conservadora no Brasil*, Rio de Janeiro, Saga, 1965, passim José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem*. Brasília, UNB, 1980, p. 180.

¹⁹ Karl F. P. von Martius, Como se deve escrever a História do Brasil, *revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, 6: 381-403. Arno Wehling, *A invenção da história – estudos sobre o historicismo*, Rio de Janeiro, UGF, 1999, p. 102 ss.; idem, *Estado, história, memória. Varnhagen e a construção da identidade nacional*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1999, p. 50 ss.

²⁰ João Camilo de Oliveira Toirres, *A democracia coroada*, Petrópolis, Vozes, 1963, passim.

pelas concessões federalistas do Ato Adicional. Promulgado nos agitados anos iniciais do período regencial, a que Joaquim Nabuco denominou acertadamente “experiência republicana”,²¹ este instrumento político criou as assembleias provinciais, num espírito claramente neutralizador dos excessos centralizadores da Constituição. A Lei de Interpretação do Ato Adicional, em 1840, por sua vez, elaborada num clima de reação conservadora e centralizadora, podou o que foi considerado como exageradamente federalista, restando um modelo, vigente por quase meio século, de relativo equilíbrio, com um estado unitário matizado de influências federais nos planos político e administrativo.

33. Outros aspectos de natureza político-institucional foram definidos nas primeiras décadas pós-independência, em meio a sérias dificuldades conjunturais, avultando entre estas a da própria manutenção da integridade territorial do país.
34. A forma de governo monárquico-constitucional era vista, ao menos pela maioria dos setores conservadores identificados com a propriedade rural, como a opção alternativa ao republicanismo, frequentemente associada com a integridade nacional e a estabilidade política, sobretudo pelo contraste que se estabelecia com as guerras civis na América espanhola. Essa percepção foi importante para a consolidação do regime em fins do período regencial.²²
35. Por outro lado, o sistema de governo era declaradamente monárquico-constitucional, o que significava admitir um papel relevante ao parlamento e ao judiciário. No primeiro caso, entretanto, a constituição não definira um regime parlamentarista orientado por regras definidas. O gabinete de ministros era da confiança do Imperador, detentor dos poderes executivo e moderador. A confusão entre chefia de governo e do estado na mesma pessoa e a débil situação de um gabinete sem maioria parlamentar foi uma das razões para os conflitos que culminaram com a abdicação do primeiro Imperador.
36. O modelo de governo somente aperfeiçoou-se, um tanto empiricamente, quando em janeiro de 1843 foi designado para organizar um gabinete o senador Honorio Hermeto Carneiro Leão, distinguindo-se na prática a figura do Imperador da escolha dos ministros. Esse encaminhamento foi consolidado legalmente em 1847, quando criou-se a figura do presidente do conselho de ministros;²³ embora continuasse a se discutir o “imperialismo” ou excesso de poder pessoal do Imperador, ficaram distintas as chefias do estado e do governo, impedindo o desgaste do titular do moderador pelo cotidiano da política.
37. A representação política foi definida pela legislação eleitoral, a partir das premissas constitucionais e dos vetores que pautavam uma sociedade como a brasileira de então, caracterizada pela força da propriedade rural, a presença de forte contingente escravo, a existência de uma extensa população livre pobre, de origem portuguesa, indígena ou mestiça, pela escassa urbanização e por altíssimos padrões de analfabetismo, mesmo pelos parâmetros da época. Assim, o sufrágio censitário, preconizado na constituição e reproduzido dos modelos eleitorais então vigentes no liberalismo europeu, fazia-se em dois círculos, com os eleitores paroquiais elegendo “grandes eleitores”, que por sua vez escolhiam os deputados e senadores. A representação política era, como na Europa da primeira metade do século XIX, restrita; discute-se na historiografia brasileira se esta restrição envolvia a própria anulação do conceito representativo, ou se, mesmo limitada, ela significava um efetivo canal de representação da sociedade nas estruturas de poder.²⁴

²¹ Joaquim Nabuco, *Um estadista do Império*, São Paulo, IPÊ, 1949, vol. I, p. 25.

²² Ilmar Rohloff de Mattos, *O tempo saquarema*, Rio de Janeiro, Access, 1994, p. 121 ss.

²³ A. Tavares de Lira, *Instituições políticas do Império*, Brasília, Senado, 1979, p. 175.

²⁴ Vicente Barreto e Antonio Paim, *Evolução do pensamento político brasileiro*, São Paulo, Edusp, 1989, p. 99.

38. Parece claro que, de uma perspectiva político-institucional, a descontinuidade conduziu a um novo modelo político, equidistante das opções recolonizadora e jacobina e que mostrou-se capaz de evitar, para o Brasil, o processo de balcanização a que foi submetida a América espanhola.

II.- O UNIVERSO IDEOLÓGICO: AS IDÉIAS POLÍTICAS NA TRANSIÇÃO DOS REGIMES

39. Num livro clássico, *O idealismo na constituição brasileira*, Oliveira Viana criticou o que lhe parecia ser a excessiva importação de modelos político-ideológicos europeus e norte-americanos para o Brasil, tanto na constituição imperial, como na constituição republicana de 1891. As fórmulas abstratas do contratualismo de Hobbes, Locke ou Rousseau, introduzidas num contexto social e político inteiramente diverso, produziram uma dicotomia entre o país formal das leis e o país real do mandonismo rural e das deformações do poder.²⁵
40. Antes dele Capistrano de Abreu, referindo-se também à estética, criticara o *transoceanismo* das idéias, cuja adaptação no Brasil geraria distorções caricatas dos modelos originais.
41. Mais tarde, na década de 1970 do século XX, voltou à tona a discussão centrada em torno do problema das *idéias fora do lugar*, tese contestada mais tarde por aqueles que as viam *no lugar*.
42. Deixando de lado certos argumentos secundários que pagam tributo ao bizantinismo acadêmico, a questão central é a de que buscavam-se, no Brasil como no mundo hispânico ou euro-norte-americano, soluções alternativas à sociedade estamental e ao estado absolutista. No Brasil e no mundo hispânico agregavam-se os problemas decorrentes da ruptura com o estatuto colonial.
43. Essas soluções vinham sendo construídas no terreno das idéias políticas e jurídicas desde o século XVII e alcançaram seu ponto alto com as grandes construções teóricas da Ilustração. Oriundas do mundo anglo-saxônico ou da França, seus referenciais afastavam-se do grande paradigma aristotélico-tomista, renovado pela Segunda Escolástica Ibérica no pós-renascimento.
44. As questões do estado, do contrato entre governantes e governados, da liberdade, da organização do poder e do governo, da representação, do direito natural, do direito das gentes e da revolução passaram por uma transformação radical, se consideradas em relação ao paradigma aristotélico-tomista. Mesmo na península ibérica as novas idéias, embasadas em concepções laicas, ingressaram de modo relativamente precoce, como ocorreu com os *novadores* e os ilustrados em geral, *afrancesados* que admitiam, em maior ou menor grau, que seus países não estavam entre as “nações civilizadas da Europa”, como o repetiram várias leis pombalinas.²⁶
45. A antiga concepção pactista ibérica, o municipalismo, a representação centrada nos “homens bons”, o casuismo jurídico, a regulamentação econômica e o enfeixamento no estado monárquico de todas as funções de governo, justiça e legislação²⁷ crescentemente pareciam, ao longo do século XVIII, como anacrônicos. Observe-se, aliás, que alguns desses aspectos não se apresentavam com tais apenas aos olhos de liberais pós-revolucionários, mas eram objeto da crítica da elite burocrática ilustrada portuguesa e espanhola, conforme estas se manifestaram no período pombalino e durante as reformas de Carlos III.
46. Quando deu-se o movimento de independência no Brasil, foi naturalmente nas idéias francesas ou anglo-saxônicas que políticos e publicistas se apoiaram, gerando a impressão do excessivo “idealismo” ou de que tais idéias estariam “fora do lugar”. Mas eram as idéias triunfantes do liberalismo tão desligadas assim da realidade brasileira? Diferia esta tão substancialmente das

²⁵ F. J. de Oliveira Viana, *O idealismo na constituição brasileira*, São Paulo, Estado de São Paulo, 1923, *passim*.

²⁶ Jean Sarrailh, *L'Espagne éclairée de la seconde moitié du XVIII e. siècle*, Paris, Klincksieck, 1964, p. 223.

²⁷ José Antonio Maravall, *Estado moderno y mentalidad social*, Madri, Rev. de Occidente, 1972, vol. II, p. 702 ss. J. Castelano et allii, op. cit., p. 5 ss.

condições européias da época da Restauração, isto é, da conjuntura que enformava a independência brasileira ?

47. Destaque-se, de início, algo bastante óbvio. Tratou-se de idéias liberais, não democráticas ou jacobinas. Os mecanismos restritivos do liberalismo em termos de representação política e organização do estado, como o sufrágio censitário e a introdução do quarto poder, moderador, distinguiram por muito tempo as duas propostas.²⁸ Assim, o domínio de uma aristocracia fundiária no Brasil não foi algo intrinsecamente diverso do controle político da nobreza junker na Alemanha oriental, por exemplo, ou da grande propriedade na península ibérica e na Itália, ou mesmo do monopólio que antigos proprietários rurais e novos burgueses possuíam em matéria política na Inglaterra ou na França.
48. Em todos esses casos, no governo ou na oposição, os liberais sempre fizeram questão de distinguir-se dos “reacionários” à direita e dos jacobinos à esquerda. Só muito lentamente foram feitas concessões pelos detentores do poder, especialmente no caso da representação, alargando progressivamente (como na Inglaterra) ou revolucionariamente (como na França) o sufrágio.
49. José Bonifácio, mais tarde Bernardo Pereira de Vasconcelos e a elite “saquarema” do início do Segundo Reinado, conheciam a extensão e os limites do liberalismo político que propunham, cujas fronteiras notórias eram a escravidão e a defesa da propriedade rural. Se alguns, como o próprio José Bonifácio, admitiam a necessidade de um programa reformista enquanto outros defendiam o longo prazo, este fato não elide a posição básica desta elite, simultaneamente anti-absolutista e anti-jacobina.
50. Se olhado sob o ponto de vista econômico, o aggiornamento colocou na ordem do dia no Brasil, como ocorria na Europa, as idéias liberais de Adam Smith, ecoadas pela obra do visconde de Cairu. A pregação da livre concorrência e da divisão internacional do trabalho contribuiu para manter a “estrutura colonial de produção”, no que ela tinha de mais substancial, a dependência agro-exportadora e tecnológica da Europa, restringindo na prática a eliminação do sistema colonial à extinção do monopólio comercial português. Nem isso, entretanto, foi tão diverso do que ocorreu nos países da Europa ocidental na época da Restauração e mesmo depois da Revolução de 1830, quando todos os estados buscavam eliminar os restos de regulamentação mercantilista mas acabaram por advogar alguma forma de protecionismo estatal que neutralizasse a pressão das importações inglesas. O caso mais significativo sem dúvida foi o alemão, com a decretação do Zollverein e a pregação protecionista de List.²⁹
51. A variável brasileira que não se verificou nos países europeus foi a manutenção dos tratados preferenciais de comércio com a Inglaterra e a convenção para a abolição do tráfico negreiro, de 1826, preço pago pelo Brasil para o reconhecimento da independência num contexto diplomático em que aquele país era peça chave.³⁰
52. Quanto à escravidão, os liberais brasileiros não esqueciam que John Locke, no *Segundo Tratado do Governo*, ainda a admitia, em circunstâncias especiais, derivadas da guerra. Ademais, consideravam pragmaticamente que seu fim era uma questão de tempo, dadas as pressões internacionais e que cumpria atuar nas opções do trabalho livre – literatura das mais abundantes no Brasil nas décadas de maior combate ao tráfico, as de 1830 e 1840.³¹ A exclusão dos escravos dos direitos civis era, assim, algo provisório no argumento destes “liberais-conservadores”.

²⁸ Jean Baptiste Duroselle, *A Europa de 1815 anos nossos dias*, São Paulo, Difel, 1989, p. 13 ss.

²⁹ Idem, p. 152 ss.

³⁰ Allan K. Manchester, *Preeminência inglesa no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1973, p. 165.

³¹ Emilia Viotti da Costa, *Da senzala à colônia*, São Paulo, Dibel, 1966, p. 331.

53. Ademais, a exclusão dos cidadãos passivos brasileiros, além dos escravos, dos direitos políticos não lhes parecia em nada diferentes da exclusão da massa operária e camponesa na Europa ocidental do mesmo período – sem esquecer que na Europa oriental o quadro era ainda mais parecido, inclusive com a persistência da servidão na Rússia e a sua então recente extinção na Áustria.
54. Parece claro assim que o choque das idéias liberais gestadas na França e no mundo anglo-saxônico com a realidade brasileira de domínio da aristocracia, escravidão e dependência econômica foi atenuado pela vigência de um modelo sócio-político e institucional, neste liberalismo da Restauração, que admitia, em sua própria raiz européia – e isso não passou despercebido no Brasil – a exclusão social, a divisão internacional do trabalho e o domínio político da nova aristocracia da riqueza móvel.
55. Acresce que esta percepção legitimadora do conservadorismo brasileiro foi reforçada pela existência, no país, da tradição ibérica, que de modo algum tinha sido eliminada pela importação das concepções franco-anglo-saxônicas.³²
56. Em filosofia política, esta tradição possuía fortíssima seiva conservadora, enraizada no catolicismo tridentino. Na fase de transição para a independência o melhor exemplo dessa presença foi José da Silva Lisboa, Visconde de Cairu. Não obstante seu liberalismo smithiano, seguia em filosofia política a vertente de Suarez, mitigada pelas concessões circunstanciais à conjuntura em que vivia. Isso o levou, nos *Estudos do Bem Comum*, de 1819, a defender a subordinação da economia política às normas éticas e jurídicas dentro de uma teoria geral da sociedade.³³ Mais tarde, em plena Regência, foi a voz solitária que defendeu, no Senado, a permanência dos morgadios como base material indispensável da nobreza.
57. Outras manifestações nas décadas seguintes evidenciaram a sobrevivência desta perspectiva tradicionalista, que valorizava a monarquia pactista, isto é, pré-ilustrada, anterior aos estrangeirados portugueses e espanhóis e do reformismo de Pombal, Aranda, Campomanes e Galvez. Às vezes mais praticadas do que explicitadas, essas manifestações encontraram expressão teórica em homens como Brás Florentino Henriques de Sousa em Pernambuco,³⁴ Sá e Benevides em São Paulo, Varnhagen em certa fase de sua vida e nas cadeiras de direito natural dos cursos jurídicos de Recife e São Paulo.³⁵
58. O relativo sucesso de De Maistre e de Donoso Cortez no Brasil contribuiu para reforçar as posições anti-liberais, mas não é mais possível ignorar as raízes ibéricas que, frequentemente ignoradas, tornaram possível a afirmação de posições ideológicas distintas das do liberalismo. Essa constatação reforça a hipótese levantada por Richard Morse em *O Espelho de Próspero*, no qual propunha que a Iberoamérica não fosse analisada apenas à luz de uma perspectiva hobbesiana-hegeliana anglo-saxônica.³⁶

III.- A CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

59. Quando Hipólito José da Costa afirmou que a instalação da administração portuguesa no Brasil, com a chegada de D. João, em 1808, fez-se pela mera transferência dos órgãos para o país, como se tivesse sido consultado o almanaque de Lisboa, estava acertando na forma e errando no conteúdo. Mais ainda: foi o responsável por todas as interpretações posteriores, que

³² Arno Wehling, *Pensamento político e elaboração constitucional – estudos de história das idéias políticas*, Rio de Janeiro, IHGB, 1994, p. 20 ss.

³³ José da Silva Lisboa, op. cit., p. 167.

³⁴ Braz Florentino Henriques de Sousa, *Do poder moderador*, Brasília, Senado Federal, 1978, p. 231.

³⁵ F. A. Varnhagen, *Memorial orgânico*, Madri, Dominguez, 1849-1850, p. 5 ss.

³⁶ Richard Morse, *O espelho do próspero*, São Paulo, 1986, passim.

consideraram o governo joanino como o marco zero da administração brasileira em seu recorte “moderno”.

60. Trabalhamos aqui com a hipótese contrária, a mesma que inspirou Tocqueville em *O Antigo Regime e a Revolução*.³⁷ Afirmamos que houve uma linha de continuidade institucional entre as últimas décadas da administração colonial, o Brasil joanino e o Brasil independente.
61. Essa continuidade institucional da máquina pública, enquanto se processava a ruptura política com Portugal, teve papel relevante no próprio processo de construção do estado e da nação nas primeiras décadas posteriores à independência.
62. O estado nacional que se desenhou na Constituição de 1824 e foi sendo definido institucionalmente nos diferentes poderes, não se constituiu num estado burocrático moderno, se adotarmos a tipologia weberiana. Seria errôneo dizer que à passagem do estatuto colonial para o de país independente correspondeu a passagem de um estado patrimonial para um estado burocrático no Brasil.
63. O estado do Brasil independente conforme existiu historicamente até cerca de 1850, foi, de um ponto de vista institucional, um estado patrimonial, com traços burocráticos, mas sem caracterizar-se plenamente como tal. Isso significa admitir que os cargos públicos eram definidos de modo mais empírico que sistemático; que o seu preenchimento fazia-se muitas vezes como uma benesse ou prebenda do soberano, em vez de ocorrer no contexto de uma carreira profissional; que havia uma superposição de funções num mesmo cargo.
64. Nada estruturalmente diverso do que ocorria na colônia desde a administração pombalina, quando iniciou-se um processo, às vezes lento, às vezes célere, de profissionalização ou burocratização da função pública, ou pelo menos de algumas das funções públicas. Alguns de seus traços podem mesmo ser indicados em época anterior a Pombal, como a proibição da venalidade dos ofícios de natureza fazendária em 1722 e todos existiam na Segunda metade do século XVIII em outros países da Europa ocidental, acrescentando às tradicionais “revoluções” industrial, agrária, demográfica e científica uma “revolução” burocrática.³⁸
65. O processo de desenho dos traços burocráticos do estado, dentro de um conjunto ainda patrimonial, possui pelo menos três contextos históricos salientes. O primeiro cobre os períodos pombalino, de 1750 a 1777 e pós pombalino, de 1777 a 1808.
66. É a época em que pela primeira vez se concebe a administração pública brasileira – ou a de todo o império português – de forma sistemática e coerente, compreendendo etapas distintas de coleta de informações, planejamento e execução.³⁹ Marcos Carneiro de Mendonça, a despeito de uma visão excessivamente pró-pombalina, acertou ao definir o conjunto dessas ações como um sistema.⁴⁰ Aliás, o primeiro em que se pensou o estado português à cartesiana, com objetivos referidos a fins e elementos articulados em função de uma coerência interna.
67. Todo o estado colonial, como também o metropolitano, foi modificado ou pelo menos abalado por essa política e seus desdobramentos. Alguns exemplos conhecidos ajudarão a defesa dessa idéia. Na justiça, criaram-se o tribunal da Relação do Rio de Janeiro, em 1751 e as juntas de justiça das capitanias, já tentadas anteriormente sem grande sucesso. Na área da fazenda foram estabelecidas as juntas de fazenda e criadas vários outros órgãos para o controle do comércio e a repressão ao contrabando. Na área militar consolidou-se a tropa de linha no Brasil, menos por

³⁷ Alexis de Tocqueville, *L'ancien régime et la révolution*, Paris, Gallimard, 1964, p. 98 ss.

³⁸ Carlo Capra, El funcionario, in Michel Vovelle, *El hombre de la Ilustración*, Madri, Alianza, 1985, p. 319.

³⁹ Arno Wehling, *Administração...*, op. cit., p. 140 ss e 201 ss.

⁴⁰ Marcos Carneiro de Mendonça, O marquês de Pombal e a unidade brasileira, in *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, 1959, 219, p. 199 ss.

ação pombalina e mais por reação aos conflitos com os espanhóis, além de instituir-se efetivamente a justiça militar e de serem formuladas tentativas de articular o exército profissional regular às milícias e ordenanças. Na área religiosa, fortaleceu-se a política regalista, com o enquadramento rigoroso do clero regular, ademais da expulsão dos jesuítas. Na administração civil afirmou-se a esfera do público, com a instalação dos correios, o esboço de uma política de saúde, com a criação da Junta do Protomedicato, a construção de estradas e a realização de obras públicas com o emprego sistemático de vadios e escravos requisitados a particulares.⁴¹

68. No terreno escorregadio da legitimação dos atos do poder público, essa elite modernizadora encimada por Pombal não hesitou em promulgar a Lei da Boa Razão, em 1769, talvez a mais ousada medida de seu governo depois da expulsão dos jesuítas. Por ela, o estado atribuía-se o direito de rever toda a legislação portuguesa à luz da “boa razão”, o que fez com que Baltasar da Silva Lisboa, quando juiz de fora no Rio de Janeiro, já depois da queda de Pombal, a considerasse uma lei fundamental do reino; na verdade, poderíamos dizer, a primeira lei constitucional, já prenunciando os novos tempos.⁴²
69. Não se tratou, aliás, apenas de elaborar um organograma administrativo com novos órgãos, mas da implementação de políticas para cuja execução Pombal contou, no caso brasileiro, com uma elite de governadores ilustrados e competentes.
70. Mesmo após a queda do Ministro as medidas de reestruturação do estado não só foram mantidas, como foram frequentemente aprofundadas, quer em sua concepção teórica, como foi o caso dos inúmeros planos apresentados por D. Rodrigo de Sousa Coutinho,⁴³ quer em sua implementação operacional. Não houve Viradeira em matéria institucional, quer em Portugal, quer no Brasil, o que significaria um retorno ao empirismo administrativo do modelo anterior.
71. Se o modelo institucional e administrativo continuava sendo o da monarquia patrimonial, é inegável que a ele foram sendo agregados, neste meio século, traços inteiramente distintos, que o descaracterizaram como uma organização meramente empírica de elementos casuisticamente ordenados, sem que ainda se constituísse – o que de fato viria a demandar muito mais tempo – num modelo burocrático. Por isso preferimos denominá-lo, em outro estudo, de *modelo prismático*, no qual conviviam órgãos, categorias e situações patrimoniais e burocráticas.⁴⁴
72. Sob este ponto de vista o período joanino no Rio de Janeiro perde seu caráter de ruptura com o momento anterior, mas não seu significado institucional, de aprofundar e consolidar a presença da máquina pública no Brasil. Com ele, instalados os tribunais superiores e as secretarias de estado na capital da colônia, ganhou-se em dimensão e visibilidade o que já ocorria em ponto menor desde a administração pombalina.
73. O terceiro momento foi o da construção do estado no Brasil pós independente. Definida a Constituição e o sistema unitário, foram transformadas as capitanias em províncias e adaptados os tribunais antigos à nova organização judiciária, os órgãos fiscais ao ministério da fazenda, os órgãos militares aos ministérios da guerra e da marinha, a administração central ao ministério da Justiça. Somente era novo, em relação à experiência colonial anterior a 1808, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, continuação de seu homônimo português que D. João trouxera.

⁴¹ Arno Wehling, *Administração...*, op. cit., p. 140 ss e 201 ss.

⁴² Arno Wehling e Maria José Wehling, *Cultura jurídica e julgados do Tribunal da Relação do Rio de Janeiro: a lei da Boa Razão*, in Maria Beatriz Nissa da Silva, *Cultura portuguesa na Terra de Santa Cruz*, Lisboa, Estampa, 1995, p. 178 ss.

⁴³ Rodrigo de Sousa Coutinho, *Textos Políticos, econômicos e financeiros*, Lisboa, Banco de Portugal, 198, vol. I, p. 5 ss.

⁴⁴ Arno Wehling, *Administração...*, passim.

74. Nas décadas seguintes a consolidação do estado geraria não apenas órgãos e funções novas, como a sua teorização à luz de princípios do século XIX. O direito administrativo, de que foram expoentes Pimenta Bueno, marquês de São Vicente e sobretudo Paulino Soares de Sousa, visconde do Uruguai apontava firmemente, nas doutrinas por eles esposadas, para a afirmação da máquina pública como um instrumento da realização do bem estar coletivo, por meio de ofícios ocupados por profissionais.⁴⁵ Esse objetivo francamente iluminista continuava em ascensão em meados do século XIX a ponto de a formação de quadros para a administração pública aparecer como uma das finalidades do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.⁴⁶
75. Se em 1850 o processo de profissionalização das funções públicas iniciado um século antes continuava atuando nos limites de um estado patrimonial, era evidente que, como uma mancha de óleo, ele era lentamente ocupado em diferentes setores e em diferentes níveis hierárquicos por novos profissionais, dotados de competência intelectual e garantias jurídicas para o exercício de suas funções. Esse processo de burocratização do estado, que ainda não estaria concluído até a Revolução de 1930, não se fez sem recuos e soluções de compromisso, reflexos das próprias condições estruturais – sociais, econômicas, mentais – da sociedade brasileira.
76. Constitui elemento plurisecular de continuidade que deita raízes na Ilustração pombalina, ao contrário da independência política, que evidenciou a ruptura com o estatuto colonial e a fórmula conciliadora do Reino Unido.

⁴⁵ Marquês de São Vicente, *Direito público e análise da constituição do Império*, Brasília, Senado Federal, 1979, passim Visconde do Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, Rio de Janeiro. Tipografia Nacional, 1862, vol. I, p. 25.

⁴⁶ Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. *Estatutos*, 1838, art. 5.