

REDES DE PODER: O CONSELHO DE ESTADO E A ELITE IMPERIAL, 1842-1889

Maria Fernanda Vieira Martins (doutora pela UFRJ)
Simposio temático: *Conflitos, cidadania e poder no Oitocentos.*

A monarquia constitucional brasileira construiu-se a partir de um longo processo de organização de uma autoridade central, no qual a instituição do Conselho de Estado desempenhou um papel fundamental, por ter se constituído como espaço de negociação, acomodação dos conflitos e conciliação de interesses das elites. Esse movimento teve como um dos principais pilares a montagem da estrutura jurídico-administrativa que forneceu as bases para o Estado imperial¹.

Essencial ao entendimento desse processo é a identificação das redes de sociabilidade e parentesco que se pode observar a partir da elite reunida no Conselho de Estado e suas relações de continuidade no que se refere aos principais grupos econômicos do país — os grandes negociantes e proprietários de terras e escravos —, e as oligarquias regionais, as antigas famílias que, muitas vezes desde o período colonial, controlavam os cargos político-administrativos e a economia local, e estendiam sua esfera de influência não só para além dos próprios limites provinciais, como em direção ao poder central, cobrindo a geo-política de antigas redes comerciais.

Nessa estrutura social a própria identidade individual se encontrava fortemente vinculada às relações familiares e às redes às quais estas se associavam, o que fazia com que, com freqüência, antes de serem homens públicos, os indivíduos representassem interesses e negócios dos grupos e famílias que os aproximaram do poder.

Nessa interpretação, a noção de rede complementa a compreensão do sentido que assume o termo *elite*, pela consideração de que formam grupos com identidades construídas a partir de suas relações, sem que se perca, no entanto, a noção de indivíduo, cuja importância reside exatamente no fato de se constituir como centro de *uma estrela de primeira ordem*, integrando uma ampla cadeia de relacionamentos².

Portanto, para que o Conselho de Estado seja aqui considerado como instrumento para a análise da ação e do comportamento da elite, trazendo um novo entendimento sobre o seu papel na política e na própria formação do Estado brasileiro, é preciso entender essa elite não como a representação de um grupo isolado, a partir de suas características internas de formação e composição, mas considerando sobretudo suas relações na sociedade, através das redes de aliança e interesses que se constroem e se refazem permanentemente ao seu redor.

Os membros do Conselho de Estado integravam diferentes redes de relacionamentos que se perpetuavam e se reconstruíam no país desde o século XVIII, tendo como base de referência antigas famílias e suas alianças clientelares. Verifica-se ainda a extensão do controle exercido por suas famílias sobre o aparato político-administrativo colonial, que incluía os cargos “militares-administrativos” tanto quanto os cargos jurídicos, cuja posse já era um indicativo da importância de seus detentores. Essa cultura e essa forma de atuar da elite colonial se perpetuaram no período imperial com a reconstrução, manutenção e reorientação das estratégias de alianças, de acordo com as diferentes conjunturas. Essas estreitas relações são ainda evidenciadas a partir de laços matrimoniais e relações de parentesco e compadrio, que unem o grupo a diversos setores dominantes, sejam no nível local, sejam numa rede mais ampla³.

As práticas clientelares funcionavam como elemento fundamental na manutenção e ampliação das redes, solidificando, fortalecendo e reproduzindo ligações sociais, políticas e econômicas. Tratava-se indubitavelmente de uma herança do Antigo Regime português, e com frequência formava a base das relações políticas, particularmente naquelas sociedades onde o Estado começava ainda a se organizar e onde a própria estrutura de representação, via processos eleitorais, era incipiente ou até inexistente, como ocorre no Brasil oitocentista, basicamente na primeira metade do século XIX.

Nesse contexto, o capital e poder político de um indivíduo correspondiam não apenas ao seu *status*, mas ainda relacionavam-se à sua capacidade de oferecer e retribuir benefícios, concessões e privilégios, em um amplo esquema de trocas cuja função

estruturante se verificava em um nível mais básico e cotidiano das relações de poder. Na prática, consistiam em aspectos informais a conviver com as estruturas formais de ordenação política e social, transformando-se progressivamente em práticas marginais na proporção em que se complexificava o aparelho de controle e administração do Estado⁴.

Dessa forma, as práticas clientelares, e as redes que estas alimentaram, exerceram papel fundamental no próprio processo de centralização. Como poderes paralelos, poderiam funcionar como obstáculos à expansão do poder real mas, paradoxalmente, uma vez controlados, abriam caminho para um maior domínio da política e para o próprio reforço da unidade central. Em Portugal as redes familiares e institucionais começaram a perder sua força a partir da legislação pombalina em fins do séc. XVIII. Entretanto, embora deixassem de ser a *norma*, tanto em Portugal quanto no Brasil, tais práticas não desapareceram instantaneamente, mas adaptaram-se às novas estruturas da política e do próprio Estado — considerando-se o aprimoramento dos processos eleitorais, a especialização institucional, a proliferação de cargos etc. —, mantendo-se ainda por tempo considerável no universo cultural da política luso-brasileira⁵. Tratava-se, assim, de uma persistente cultura política que reforçava uma prática de governo e dominação que resistia à propaganda e ideário liberais⁶.

Do ponto de vista metodológico, a combinação de uma prática de reconstituição das redes clientelares e de parentesco com a análise da trajetória individual permite perceber que, no que se refere aos membros do Conselho de Estado, suas carreiras e atividades profissionais pareciam ligá-los às suas províncias de origem e às relações políticas, sociais e econômicas estabelecidas por suas famílias. Essas redes, por definição, apresentavam-se multifacetadas e multidirecionadas, integrando indivíduos e representações de interesses diversos ao longo do segundo reinado, espelhando diferentes e mutáveis estratégias de negociação, visando a perpetuação do poder e a manutenção do *status* dessas famílias.

Assim, a análise dessas relações conduz a se considerar o efetivo papel desempenhado nessa sociedade por uma cultura política que se mantinha solidamente amparada por antigas práticas clientelares. Mas o reconhecimento de sua importância não

deve obscurecer o fato de que elas se configuram antes como os meios, os instrumentos, e não os objetivos da ação política. A simples existência desse estilo do *fazer política* não é exclusivo do período, nem deve bastar para identificar o tipo de sociedade política em que transitavam os conselheiros de Estado. Tratava-se de um complexo jogo de interesses, que incluía a troca de favores e benefícios pessoais tanto quanto a perseguição de projetos coletivos, fossem estes públicos ou privados, e que, via de regra, permitiu a manutenção de uma estrutura político-administrativa fundamental para a consolidação do regime monárquico-constitucional e de suas instituições.

Assim entendida, 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. As relações que essas redes retratam mostram uma realidade heterogênea, ambígua e dinâmica, e espelham as tensões características dos grupos e indivíduos nela envolvidos, garantindo o espaço da ação individual, da liberdade de ação e reação a conjunturas específicas que permitem as transformações que se verificam nessas sociedades.

Portanto, para compreender as elites no Estado imperial brasileiro torna-se ainda fundamental buscar sua história antes do século XIX, considerando as relações de continuidade e as imbricações permanentes entre Estado e sociedade, entre o *público* e o *privado*, entre o *central* e o *regional*, entre a prática política e os interesses econômicos individuais ou coletivos. Por esse motivo essa elite deve ser vista como portadora de uma cultura política que transcende as fronteiras do século e mesmo da própria colônia, e como produto de transformações constantes, de uma dinâmica interna de composição, manutenção e recomposição de alianças no interior das grandes oligarquias, famílias e redes de parentesco que dominavam a política, a administração e a economia desde os tempos coloniais.

Nesse processo, o Conselho de Estado tornou-se um instrumento fundamental. A instituição traduzia os anseios, confrontos e contradições daquela sociedade, a sociedade *possível* no Brasil do século XIX, considerando-se principalmente a baixa representatividade eleitoral e, como instância de poder, não escapou a essas circunstâncias, tornando-se palco do acirramento de conflitos ao mesmo tempo em que se consolidava seu papel na administração pública.

É exatamente essa dimensão que é revelada quando se acrescenta à análise intrínseca do funcionamento da máquina burocrática e das instituições governamentais o estudo dos indivíduos e dos projetos coletivos que davam movimento à estrutura política. Ao serem consideradas as relações permanentes e cotidianas com a sociedade através das redes de aliança, suas estratégias de negociação e perpetuação no poder, seus profundos e estreitos contatos com a iniciativa privada e com os poderes locais, sua atuação em instâncias diversas tanto do Estado quanto da sociedade civil, permite perceber quem eram e a quem representavam, bem como apontar os objetivos e a lógica que norteava a ação daqueles que elaboravam e geriam as políticas públicas.

A investigação e a análise das redes de relações permite, por sua vez, extrapolar os limites da Corte como espaço exclusivo do poder imperial. Sob esse aspecto, cabe lembrar que o processo político em nível regional ou local não se desenvolvia como um simples reflexo da política central, mas apresentava uma história e uma dinâmica própria, que tinham raízes mais remotas no período colonial e eram influenciadas diretamente por suas especificidades e pelas diferentes conjunturas locais. Também no âmbito local as relações entre grupos, famílias e facções políticas tinham de ser refeitas e mantidas permanentemente.

Além disso, tais relações com freqüência extrapolavam as fronteiras provinciais, promovendo o estabelecimento de amplas redes políticas e econômicas que ligavam diversas regiões, influenciando, por sua vez, a composição de forças no poder central. Assim, quanto à oposição entre a autoridade central e províncias e poderes locais, ou seja, entre centro e periferia, é preciso considerar todos os aspectos que envolveram o processo

histórico de centralização e formação do Estado imperial como resultado de uma relação dinâmica e recíproca entre elites governantes e poderes locais, pela consideração da continuidade que esse relacionamento apresentava.

Tais aspectos demonstram ainda que o grupo que chegou à cúpula da administração imperial não era um grupo homogêneo, que teria assumido o Estado e do centro do poder dava execução a um projeto político fechado. É necessário, assim, levar em conta a pluralidade e diversidade dos interesses ali representados. De fato, quanto à composição dessas elites, cabe ressaltar, por exemplo, que grandes fortunas se formaram e foram mantidas independentemente da economia cafeeira, ou ao menos que dela não dependiam diretamente, correspondendo a estratégias e interesses específicos ligados ao grande comércio e às atividades financeiras, que não necessariamente se faziam representar por uma elite intelectual letrada ou pelos dirigentes ligados a uma classe senhorial que pudesse ser identificada diretamente com os proprietários de terras e escravos.

As elites encontravam-se, efetivamente, unidas por suas amplas teias de relacionamentos que, como tal, reuniam múltiplos interesses. Quando se acompanha as carreiras profissionais observa-se que mesmo a circulação em diferentes cargos administrativos e jurídicos, localizados em diversas regiões do país, deu-se em geral pelo próprio poder das redes às quais pertenciam — considerando-se ainda as bases eleitorais locais e a composição e relação de forças nas assembleias provinciais e municipais —, o que permitia a reprodução de suas ligações familiares ou a constituição de novos laços, garantindo a ampliação de suas alianças estratégicas na direção de diferentes setores.

Os indivíduos reunidos no Conselho de Estado detiveram efetivamente o poder de decisão sobre os destinos do país e o exerceram através das principais instituições governamentais, e a partir de ações cotidianas de regulamentação e controle do aparato jurídico-administrativo, que incluía não apenas a elaboração e a interpretação da lei, mas ainda a definição dos trâmites e dos ritos administrativos, bem como a distribuição e definição de privilégios, cargos e competências, para os quais as ações estratégicas de negociação no interior das redes exerceram papel fundamental⁷.

Entretanto, cabe ressaltar que a consideração da importância política das redes de relacionamento não significa que essa ação possa se resumir na imposição de práticas clientelares e de troca de favores, e nem estas práticas podem ser entendidas como determinantes do tipo de Estado e sociedade política que se constituiu no período. É preciso considerar toda a complexidade do jogo político quando se olha não exclusivamente do centro, mas a partir das diferentes regiões; quando se contempla não simplesmente a ação do Estado e de suas instituições, mas o papel desempenhado pelos indivíduos e suas redes de relações, suas estratégias de negociação dentro e fora do aparelho estatal, suas crenças, idéias e tradições; quando se observa não apenas a política em seu nível macro, mas também as pequenas ações regulares e cotidianas que vão dando forma e consolidando a extensão do poder central.

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. O exercício da política significava, assim, uma dinâmica permanente de estratégias de manutenção da hierarquia social, do poder econômico e político, de suas fortunas, seus cargos, e seu *status* e influência social.

A complexidade crescente da política que se desenvolve ao longo do período imperial, com as reformas administrativas, as definições e organizações de funções e atribuições dos cargos, colocava novos impasses a essa cultura, na medida em que começavam a se firmar as idéias abolicionistas e o ideário republicano que, por meio do questionamento das bases do sistema, contribuíram diretamente para o fim da monarquia constitucional.

Nesse processo as forças que atuavam nessa sociedade, fossem representantes de antigas porém atuantes oligarquias regionais, que procuravam manter o controle sobre a política e a economia no nível local, fossem as elites comerciais e financeiras, fossem os membros da alta cúpula do poder, encontravam-se envolvidas numa ampla teia de

relacionamentos pessoais e estratégicos que norteavam ou influenciavam a formação das redes de poder.

¹ A formação do estado nacional aqui está sendo considerada como um *processo* contínuo e permanente e, como tal, imbuída do caráter dinâmico que o termo sugere. Nesse sentido, ver principalmente a idéia de processo em Norbert Elias, ou seja, como algo que confere continuidade às descontinuidades, e cujo sentido não está dado natural e intencionalmente, *a priori*, mas se constrói permanentemente; trata-se de compreender o processo não como *Evolução*, mas como *História*. Ver Norbert Elias, *Processes of State formation and Nation building*. In *Transactions of the 7th World Congress of Sociology 1970*, vol.3. Sofia: ISA, 1972. p. 274-84. Ver também, do mesmo autor, *O Processo Civilizador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993. v.2 Formação do Estado e Civilização; Charles Tilly. *Coerção, capital e estados europeus*. 990-1992. São Paulo: EDUSP, 1996. cap. 1, e Charles Tilly. *Reflections on the history of european state-making*. In: Charles Tilly (org). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

² Sobre a noção de rede, ver Barth, F. *Scale and Network in Urban Western Society*, In: *Scale and Social Organization, e Process and form in social life: selected essays of Fredrik Barth*. London: Routledge and Kegan Paul, 1981; Giovanni Levi. *A herança imaterial: trajetória de um exorcista no Piemonte do século XVII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, cap. VI, e Gabriella Gribaudi, *La metafora della rete. Individuo e contesto sociale*, *Meridiana*, 15, 1992, p. 91-108; Sobre o conceito de elite e suas relações sociais ver Mauricio Gribaudi. *Introduzione*. In: *Relazioni sociali e strategie individuali in ambiente urbano: Torino nel Novecento*; Giovanni Busino. *Elites et élitisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992, e Guy Chaussinand-Nogaret, et al. *Histoire des élites en France du XVIe siècle au XXe siècle: l'honneur, le mérite, l'argent*. Paris, 1991.

³ E. Grendi. *Paradossi della storia contemporanea*, In Aa. Vv. *Dieci interventi sulla storia sociale*, Torino: Rosenberg & Sellier, 1981. p. 73.

⁴ Angela Barreto Xavier e Antônio Manuel Hespanha. *As Redes Clientelares*. In José Mattoso (dir.) *História de Portugal*. Lisboa: Estampa, 1998, v.4, O Antigo Regime (1629-1807), A Arquitetura dos Poderes. p. 339.

⁵ Angela Barreto Xavier e Antônio Manuel Hespanha. *As Redes Clientelares*. In José Mattoso (dir.) *História de Portugal*. Lisboa: Estampa, 1998, v.4, O Antigo Regime (1629-1807), A Arquitetura dos Poderes. p. 347.

⁶ A expressão *cultura política* é aqui entendida exclusivamente no sentido do conjunto de valores, comportamentos e formas de conceber a organização política-administrativa, resultado de um longo e dinâmico movimento de interações e de acumulação de conhecimentos e práticas que se tornam predominantes em uma determinada sociedade e em um dado tempo histórico, no qual, entretanto, nem ela é exclusiva, ou muito menos definitiva. Entre os diversos autores que procuraram definir o conceito, ver especialmente Serge Bernstein. *L'historien et la culture politique*. In: *Vingtième Siècle*, nº 35, juillet-septembre. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992 e *A cultura política*. In: Jean-Pierre Rioux e Jean-François Sirinelli (dir.). *Para uma História Cultural*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998; Jacques Lagroye. *Sociologie Politique*. Paris: Dalloz, 1991; Pierre Rosanvallon e Patrick Viverett. *Pour une nouvelle culture politique*. Paris: Seuil, 1971

⁷ Cabe lembrar que a extensão da atuação do Conselho referia-se a um amplo leque de ações, tais como a análise das leis provinciais, que influía diretamente na política local, concessões de privilégios e serviços, avaliação de estatutos de companhias, julgamento de conflitos de jurisdição, questões eleitorais, julgamento de presas e indenizações, relações internacionais, denúncias de improbidade jurídico-administrativa, análise e aprovação de decretos, regulamentos e instruções, recursos de decisões judiciais, abusos de autoridades eclesiásticas etc.