

ROBERTO CARLOS MODESTO

SOCIEDADE, ESTADO E ECONOMIA NO BRASIL OITOCENTISTA:

As visões de Rodrigues de Brito, Tavares Bastos, Visconde de Mauá e Visconde
do Uruguai (1807-1878)

Maringá

2007

ROBERTO CARLOS MODESTO

SOCIEDADE, ESTADO E ECONOMIA NO BRASIL OITOCENTISTA:

As visões de Rodrigues de Brito, Tavares Bastos, Visconde de Mauá e Visconde
do Uruguai (1807-1878)

Dissertação apresentada ao PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA – PPH, Linha de Pesquisa Instituições e História das Idéias, da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Flávio Pereira

Maringá

2007

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

M691s Modesto, Roberto Carlos
Sociedade, Estado e economia no Brasil oitocentista: as visões de Rodrigues de Brito , Tavares Bastos, Visconde de Mauá e Visconde do Uruguai(1807-1878) / Roberto Carlos Modesto . - Maringá, PR : [s.n.], 2007.
116 f.

Orientador : Prof. Dr. José Flávio Pereira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá. Programa de Pós-graduação em História, 2007.

1. Desenvolvimento econômico - Brasil oitocentista. 2. Desenvolvimento econômico - Visão - Rodrigues de Brito. 3. Desenvolvimento econômico - Visão - Tavares de Bastos. 4. Desenvolvimento econômico - Visão - Visconde de Mauá. 5. Desenvolvimento econômico - Visão - Visconde do Uruguai. 6. Desenvolvimento econômico - Brasil colonial e imperial. 7. Brasil - Século XIX - Obstáculos políticos, legais e sociais. 8. Brasil - Século XIX - Infra-estrutura, justiça e educação. 9. Brasil - Século XIX - Bancos. I. Universidade Estadual de Maringá. Programa de Pós-graduação em História. II. Título.

ROBERTO CARLOS MODESTO

SOCIEDADE, ESTADO E ECONOMIA NO BRASIL OITOCENTISTA:

As visões de Rodrigues de Brito, Tavares Bastos, Visconde de Mauá e Visconde do Uruguai
(1807-1878)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História – PPH (Mestrado), da
Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. José Flávio Pereira
Universidade Estadual de Maringá

Prof. Dr. Lupércio Antonio Pereira
Universidade Estadual de Maringá

Prof. Dr. Marcello Otávio Neri de Campos
Basile
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Maringá, 04 de dezembro de 2007

MODESTO, Roberto Carlos. Sociedade, Estado e Economia no Brasil Oitocentista: As Visões de Rodrigues de Brito, Tavares Bastos, Visconde de Mauá e Visconde do Uruguai (1807-1878). 2007. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual de Maringá.

RESUMO

Esta dissertação discute os obstáculos políticos, legais e sociais ao desenvolvimento econômico, no Brasil oitocentista, a partir dos testemunhos e das idéias de Rodrigues de Brito, Tavares Bastos, Visconde de Mauá e Visconde do Uruguai, importantes protagonistas nos meios político, econômico e intelectual, nas sociedades colonial e imperial. Partimos do pressuposto de que economia, estado e sociedade são elementos indissociáveis no processo de desenvolvimento; e de que a existência de instituições sociais adequadas é fundamental para amalgamar os diversos fatores que concorrem para a modernização econômica e social, estimulando a iniciativa e a responsabilidade dos indivíduos, movidos pela busca de recompensas materiais e sociais. No Brasil do século XIX, começando na Colônia e avançando pelo Império, as instituições não foram criadas, reformadas ou adaptadas aos propósitos de eficiência econômica. Foram determinantes para esse *arranjo* as condições político-sociais internas, presentes na Justiça, na administração pública e no governo. Assim, na transição dos sistemas colonial para o monárquico, muda-se o regime político e as instituições sociais e permanecem os obstáculos, comprometendo os sentidos de liberdade, de responsabilidade e a iniciativa dos cidadãos e dos empreendedores; diminuindo o ritmo e embaraçando o rumo do progresso.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico; centralização político-administrativa; instituições; obstáculos político, legais e sociais.

MODESTO, Roberto Carlos. Society, State and Economy in the 19th Century in Brasil: The Visions of Rodrigues de Brito, Tavares Bastos, Visconde de Mauá and Visconde do Uruguai (1807-1878) 2007. Paper (Mester in History)–State University of Maringá.

ABSTRACT

This paper discusses the political, legal and social obstacles to the economic development, in the 19th century in Brazil, starting from the evidence and the ideas of Rodrigues de Brito, Tavares Bastos, Visconde de Mauá and Visconde do Uruguai, important protagonists in politician, economic and intellectual, in the colonial and imperial societies. We can say that economy, state and society are inseparable elements in the development process; and the existence of appropriate social institutions is fundamental to join the several factors that take part for the economic and social modernization, stimulating the initiative and the individuals' responsibility, moved by the search of material and social rewards. In the 19th century in Brazil, beginning in the Colony and moving forward to the Empire, the institutions were not created, reformed or adapted to the purposes of economic efficiency. They were decisive for that arrangement the internal political-social conditions, presents in the Justice, in the public administration and in the government. Thus, in the transition of the colonial systems for the monarchic, it changes the political regime and the social institutions and stays the obstacles, committing the senses of freedom, responsibility and the citizens' initiative and of the enterprising; decreasing the rhythm and creating obstacles in direction of the progress.

Word-key: economic development; political-administrative centralization; institutions; politician, legal and social obstacles.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Capítulo 1 - RODRIGUES DE BRITO: EMBARAÇOS INSTITUCIONAIS À ATIVIDADE ECONÔMICA NO FIM DO SISTEMA COLONIAL	11
1.1 A Crise do Sistema Colonial vista da Bahia	11
1.2 A Difusão das Idéias Liberais na Virada do Século	13
1.3 Restrições à Liberdade Econômica	18
1.4 Embaraços ao Crédito	29
1.5 A Parcialidade da Justiça	34
1.6 Conhecimento e Produção	39
1.7 Considerações Finais do Capítulo 1	
Capítulo 2 – TAVARES BASTOS E MAUÁ: EMBARAÇOS INSTITUCIONAIS À ATIVIDADE ECONÔMICA NO BRASIL IMPÉRIO	44
2.1 A Era do Capital	44
2.2 Restrições à Liberdade Econômica	49
2.2.1 Burocracia	51
2.2.2 Dependência do Indivíduo	54
2.2.3 O Valor do Capital	58
2.3 Parcialidade e Dependência da Justiça	68
2.4 Conhecimento e Desenvolvimento Econômico	71
2.5 Considerações Finais do Capítulo 2	75

Capítulo 3 – VISCONDE DO URUGUAI: DISCURSO SOBRE A TUTELA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL IMPÉRIO	77
3.1 O Império e a Permanência dos Embaraços Institucionais	77
3.1.1 Uruguai e o Segundo Império	79
3.2 A Centralização	80
3.3 Condições Históricas da Sociedade Brasileira	86
3.4 As Transformações da Regência	94
3.5 O Modelo Institucional Francês	98
3.6 Os Males da Centralização	102
3.7 Considerações Finais do Capítulo 3	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
FONTES E BIBLIOGRAFIA	111

INTRODUÇÃO

No século XIX, o mundo passou por grandes e profundas transformações. Nesse período, consolidam-se e se expandem as mudanças iniciadas nos séculos anteriores, especialmente no XVIII: revolução industrial, democracia representativa, imigração, trabalho livre, estabelecimento dos Estados Unidos como país independente e republicano e, posteriormente, como potência econômica.

Essa época foi de promessas de felicidade e prosperidade para a espécie humana, embora, no cotidiano dos indivíduos, muitas das situações que anteriormente os afligiam ainda continuassem fazendo parte do cenário. Segundo alguns historiadores, como o inglês David Landes e o francês Alain Peyrefitte, essas transformações foram causadas, em grande parte, pelas mudanças de mentalidade nos indivíduos, com a conseqüente adaptação das instituições sociais¹ aos interesses de melhoria e progresso econômico-social – um exemplo é a confiança de que o individualismo era a fonte das riquezas da sociedade, como pensava Adam Smith. Assim, nas esferas política e econômica, ocorreu uma diminuição dos espaços de autoritarismo e tutela governamentais e, ao mesmo tempo, uma ampliação daqueles relacionados à liberdade de ação e pensamento e à iniciativa individual.

No entanto, o processo desencadeado por essas transformações foi desigual, em direção e velocidade. O Brasil oitocentista, objeto de nosso estudo, é um exemplo desse descompasso.

O processo brasileiro de independência tomou rumos diferentes em relação ao restante das Américas. A colônia tornou-se um país independente em 1822, depois de se manter, por

¹ O conceito de instituições por nós utilizado pode abranger o sentido de estruturas organizacionais, como um banco ou um tribunal, mas, fundamentalmente, aproxima-se daquele que lhe atribui Maílson da Nóbrega (2005, 68): “Na definição hoje clássica de Douglas North, que ganhou o Prêmio Nobel de Economia de 1993, instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou, mais formalmente, as restrições criadas para moldar a interação humana e assim estruturar incentivos para ações de natureza política, social ou econômica. As instituições são formais ou informais. As primeiras são as regras criadas pelos governos. As últimas são as convenções e os códigos de conduta, estabelecidos pelos indivíduos”.

mais de três séculos, como uma importante parte do Império colonial português, que abrangia ainda territórios na África e na Ásia. Enquanto as ex-colônias espanholas seguiam os Estados Unidos na adoção do regime republicano, os brasileiros adotaram o regime monárquico, sob a forma representativa e constitucional. Por outro lado, juntamo-nos aos norte-americanos na manutenção da instituição escravocrata, mas, enquanto prolongamos a importação de cativos até 1850, os estadunidenses a interromperam ainda na primeira década do século. Para extinguir a instituição servil, os Estados Unidos fizeram uma guerra civil sangrenta, ao passo que, no lado de baixo do Equador, conduzido pelos canais de negociação política, o processo decorreu lento e gradual, concluindo-se na penúltima década do século.

Tais questões são importantes para nosso estudo, porque, embora nosso objeto não seja a escravidão ou a monarquia, mas a relação entre Estado, instituições e economia, elas sinalizam diferenças fundamentais no processo, especialmente quando consideramos o eixo Estados Unidos, Inglaterra e Brasil. No norte, maior descentralização, mais respeito aos direitos e às liberdades individuais, tendo, como efeito, maior prosperidade e coesão social; no sul, maior centralização e tutela sobre as atividades produtivas, tendo, como consequência, senão a estagnação, pelo menos a permanência da rotina econômica, fundada na agricultura extensiva, no desprezo por melhoramentos nos procedimentos e pela agregação de avanços técnicos.

Nosso objetivo é procurar reconstituir o intenso debate político-ideológico, ocorrido no Brasil, ao longo do século XIX, com o fim de mostrar que a tutela e a centralização governamentais embaraçavam a iniciativa individual e, ao mesmo tempo, os caminhos para a constituição de instituições sociais facilitadoras do desenvolvimento. Ou seja, reproduzir o debate que tinha como finalidade promover a obtenção de melhoramentos morais e materiais. A consecução desse objetivo permite-nos vislumbrar as lutas e as alternativas históricas – em nível político, econômico e social –, que marcaram a trajetória brasileira naquele século.

O debate a ser reconstituído nesta dissertação se dá em torno da intervenção do Estado na economia e da divergência de valores assumidos pelas instituições e pelos agentes econômicos, comprometendo, assim, o desenvolvimento econômico-social. Procuramos focalizar determinados embaraços à liberdade, especialmente os de natureza político-partidária, jurídica, cultural e social, criados pelas próprias instituições locais em dois momentos históricos. O primeiro, ainda no sistema colonial, é a primeira década do oitocentos; o segundo, já no Estado-nação brasileiro, com seu ápice no reinado de Pedro II, é aquele mostrado por autores e autoridades como Aureliano Cândido de Tavares Bastos², Irineu Evangelista de Souza, visconde de Mauá³, e Paulino José Soares de Sousa, visconde do Uruguai⁴.

Do primeiro período quem nos dá informações é o desembargador João Rodrigues de Brito, nascido em Portugal e cujas funções são exercidas na Relação da Bahia. A fonte é um texto de 1807, escrito um ano antes da chegada da Corte portuguesa, com seus “protetores” ingleses, e da abertura dos portos.

Buscamos demonstrar que existe uma linha de continuidade entre os dois períodos, cujas características, como já frisamos, foram a tutela estatal sobre a atividade econômica e a fragilidade das instituições sociais, as quais, por sua vez, tiveram, como efeito, uma legislação preventiva, a regulamentação excessiva, o desrespeito aos direitos de propriedade, o hábito de descumprimento dos contratos e a formação de uma mentalidade econômica reacionária, rotineira e anticapitalista (embora o conceito de capitalismo não fosse ainda conhecido naquela sociedade). Segundo os autores, esses desvios na rota do progresso foram criados por

² Político pertencente ao Partido Liberal, nascido em Alagoas em 1839 e falecido em 1875. Deputado no segundo reinado, desenvolveu também destacadas atividades nos meios intelectuais e na imprensa.

³ Mauá nasceu no Rio Grande do Sul, em 1813, e faleceu no Rio de Janeiro, em 1889. Pioneiro em diversas atividades empresariais, atuou no Brasil, na Inglaterra, no Uruguai e na Argentina, como banqueiro, concessionário de serviços públicos e empreiteiro ferroviário, entre outras atividades.

⁴ Uruguai nasceu em Paris, França, em 1807, e faleceu em 1866, depois de uma destacada carreira política no período regencial e no segundo reinado – presidente de província, senador, conselheiro de Estado -, como membro do Partido Conservador, do qual era um dos principais líderes.

instituições políticas, jurídicas e educacionais, cujas características principais são remanescentes do Antigo Regime e do mercantilismo.

Entretanto, a responsabilidade por essa continuidade não pode ser atribuída exclusivamente à colonização portuguesa, ou à forma de transição para a Independência. No Império, a implantação das instituições centralizadoras foi uma opção deliberada de parte da elite dirigente, entre 1822 e 1831 e a partir da década de 1840, com um breve e tumultuado intervalo na década de 1830, em que vigoraram instituições descentralizadas e inspiradas no modelo anglo-saxão. Com exceção deste intervalo, vingaram as instituições inspiradas no modelo francês, baseadas na centralização político-administrativa, na uniformidade dos procedimentos e na dependência da magistratura.

Os defensores da centralização e do afrancesamento das instituições – o visconde do Uruguai à testa deles – alegavam que esse modelo era o mais coerente com as circunstâncias históricas brasileiras e, portanto, sua adoção era uma condição indiscutível para a manutenção da ordem e da monarquia.

Os críticos, por outro lado, argumentavam que a centralização inibia a iniciativa individual e o surgimento de novos empreendimentos, estimulava as arbitrariedades dos governantes e burocratas, facilitava a conservação da ignorância popular, o descaso quanto à criação de infra-estrutura de comunicações (estradas, portos), restringia a circulação e a acumulação de capitais, além de arrefecer a confiança do cidadão em si mesmo e na sociedade, levando-o a esperar que as soluções de seus próprios problemas fossem garantidas pelo governo ou, ainda, colocadas “nas mãos de Deus”. Para esses críticos, as instituições liberais nasceriam, claro, em ambiente inóspito – escravidão, mercantilismo, privilégios -, mas, gradualmente, poderiam firmar raízes e conduzir a sociedade no rumo da modernidade e da prosperidade.

Esse debate revela que estava em curso não apenas um conflito de interesses político-econômicos, mas também um confronto de visões de sociedade e de mundo.

Entendemos que os fatores políticos, jurídicos e culturais, que influem decisivamente no desenvolvimento econômico-social, não foram suficientemente abordados pela historiografia econômica tradicional – na qual ponteiavam Caio Prado Júnior e Celso Furtado – e pela “nova” historiografia, cujos principais representantes são Manolo Florentino e João Fragoso. Esses historiadores privilegiam o estudo de algumas instituições – escravidão, latifúndio, monopólio, monocultura – que se constituem como expressão material da estrutura produtiva, relacionando-as com o subdesenvolvimento. E fazem isso em detrimento daquelas que, convenientemente organizadas, poderiam induzir o desenvolvimento – o sistema de crédito, o poder judiciário, o governo, a escola. Para muitos historiadores de orientação predominantemente marxista, essas instituições situam-se num “espaço” denominado superestrutura, que seria apenas reflexo da base material; isto talvez explique o relativo desinteresse por elas.

Outro aspecto que distingue o nosso trabalho é a ênfase nos condicionamentos internos do desenvolvimento, em face da formação de uma elite dirigente e de uma classe dominante locais, tanto no período colonial como no Império, especialmente.

A “nova” escola historiográfica (especializada na economia e sociedade coloniais), à qual pertence Florentino e Fragoso, mostra que a formação dessa elite e dessa classe foi fruto da acumulação de capital, no âmbito do Império português, sendo essa acumulação decorrente da apropriação de sobretrabalho, no contexto do escravismo colonial. Derivaria dessas circunstâncias político-econômicas – o pertencimento a um império colonial e a exploração intensiva do trabalho escravo- a constituição, na colônia, de um relativamente próspero mercado interno. Assim, o crescimento desse mercado não era resultado de incentivos

institucionais, promovidos, por exemplo, pelo favorecimento ao livre-comércio e pela garantia dos direitos individuais e de propriedade.

Historiadores como Prado e Furtado têm outro ponto de partida: o Brasil como capítulo da expansão colonial européia, destinado ao fornecimento de matérias-primas para o comércio metropolitano e, em seguida, para os impérios capitalistas. As restrições ao desenvolvimento, então, não se originariam do anacronismo das instituições locais, mas da configuração do modo de produção dominante, que operava em nível mundial, a partir de um centro europeu, particularmente anglo-saxão.

Enquanto Prado se fundamenta no marxismo para sua análise da história econômica brasileira e, reconheçamos, o faça com brilhantismo (tanto que se torna parâmetro para qualquer intérprete dessa história), Furtado é mais flexível em algumas de suas formulações. Um exemplo ilustrativo é sua comparação entre o início do processo de industrialização no Brasil e o dos Estados Unidos, nos séculos XVIII e XIX. Para ele, a “decidida ação estatal de caráter positivo” (1998, 101), sinal de prestígio e força dos grupos de interesses comerciais, resultou em êxito na modernização da economia nos Estados Unidos. No Brasil, afirma ele, não existiu uma classe comercial poderosa e as elites dirigentes apegaram-se à política de livre-cambismo e às garantias da grande lavoura. Assim, a indústria nascente, sem base social, não conseguiu se impor politicamente.

Parece-nos que a interpretação de Furtado é insuficiente para explicar as diferenças no processo de desenvolvimento do Brasil e dos Estados Unidos. Sem dúvida, a representação política está assentada na representação econômico-social. Entretanto, não existem evidências palpáveis de que a ação estatal, por si só, tenha induzido a industrialização sustentável. Entendemos que falta a Furtado, no caso dos Estados Unidos, questionar sobre as condições que geraram suas poderosas classes comercial e industrial. Entendemos que, sem os incentivos de instituições adequadas, que criaram o ambiente propício à produção e aos

negócios, não teria ocorrido o florescimento e a sustentação da economia e da indústria manufatureira norte-americanas.

Dessas instituições e desse ambiente é que nos falam as fontes consultadas nesta pesquisa. São fontes constituídas por autores clássicos do pensamento político e da economia política brasileira oitocentista, esquecidos ou pouco conhecidos. São eles: Rodrigues de Brito, Tavares Bastos, o visconde de Mauá e o visconde do Uruguai. Desses, apenas o primeiro escreve no período do governo colonial, por isso ele será nosso ponto de partida. A maior parte dos autores analisados refere-se ao regime imperial, quando a consciência das contradições entre a política e a economia se tornou mais presente e que os conflitos de interesses entre os diversos grupos sociais se intensificaram. Além disso, estando o Brasil na condição de país livre e soberano, cabia apenas aos brasileiros assumir as responsabilidades pelo seu destino.

O texto de Rodrigues de Brito, escrito em 1807, foi uma resposta à diligência do governo metropolitano sobre os embaraços ao comércio na capitania da Bahia, uma das mais ricas e importantes do período. Outros personagens importantes da época e do lugar foram solicitados e produziram relatórios semelhantes para o *inquérito*, mas sem a mesma clareza e contundência. Ele revela a preocupação da monarquia portuguesa com os obstáculos ao comércio interno da colônia, o que, em última análise, poderia afetar o nível de arrecadação régia; mostra, ao mesmo tempo, que os embaraços surgiram da própria estrutura de poder constituída na colônia.

Os textos de Tavares Bastos, escritos e publicados em 1861/1862 (*Cartas do Solitário*) e 1870 (*A Província*), correspondem, em boa parte, a uma aguerrida cruzada ideológica e partidária de seu autor. Ideológica, porque ele ambicionava defender e expandir os valores liberais numa sociedade escravista; partidária, porque buscava defender e resgatar o legado de

descentralização do período regencial, usurpado pelos conservadores com a Lei de Interpretação do Ato Adicional.

A defesa da Lei de Interpretação foi feita pelo visconde do Uruguai, cujos textos, *Ensaio sobre o Direito Administrativo e Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, foram publicados também na década de 1860. Mais que um autor comum, Uruguai foi uma autoridade incontestável do Partido Conservador e, desse modo, um dos principais responsáveis pela política centralizadora do Império. Seus textos refletem essa experiência e o conhecimento da máquina administrativa que ajudou a modelar e que buscava reformar; refletem, também, os conhecimentos resultantes da observação *in loco* da sociedade francesa e do estudo da sociedade norte-americana no momento em que passou a efetuar algumas críticas aos descaminhos do processo de centralização brasileiro.

Por fim, o texto de Mauá, *Exposição do Visconde de Mauá aos Credores de Mauá & C e ao Público*, publicado em 1878, representa um pouco mais do que o desabafo amargurado de um empresário que vê falir seu império econômico, sem encontrar salvaguardas nas instituições ou nos organismos governamentais. Nele, podemos perceber as consequências da tutela governamental sobre a atividade econômica: favorecimento, por um lado, embaraços legais e culturais, por outro.

Em síntese, entendemos que essas fontes escritas ainda têm grande contribuição a dar aos estudos históricos. Têm elas a capacidade de revelar detalhes e nuances, que muitas vezes ficam soterrados sob os dados dos modelos estatísticos e quantitativos, vistos como mais objetivos. Em relação à formação da elite colonial, por exemplo, os historiadores, nas últimas décadas, vêm comprovando – através de listagens, registros imobiliários, testamentos – o que já tinha sido relatado nos textos dos observadores contemporâneos. Isso revela que essas fontes, mais do que legítimas, são imprescindíveis para o historiador.

Compreendemos os textos destes autores como expressão do contexto de transformações históricas e sociais, no Brasil e no mundo. Suas idéias refletem as condições históricas e os conflitos político-sociais brasileiros.

A sociedade brasileira, nascida do sistema colonial, do qual preserva boa parte das instituições, avança lenta e gradualmente no sentido da auto-reforma. Evidentemente, a abolição da escravatura era a mais espinhosa, duradoura e temida das tarefas. No entanto, não se mostraram menos difíceis as tarefas de estabelecer limites à intervenção governamental e de construir ou renovar instituições judiciárias, creditícias e educacionais, de forma a adequá-las às necessidades da produção econômica e do desenvolvimento.

É dessas dificuldades e necessidades que trata a presente dissertação, dividida em três capítulos.

No primeiro capítulo trabalhamos com o testemunho de Rodrigues de Brito, que discutiu, basicamente, quais transformações eram necessárias nas instituições coloniais para que o processo de produção de riqueza fosse desembaraçado: apontou a falta de liberdades, de facilidades e de instrução como ameaças ao crescimento da agricultura e do comércio; mostrou que a existência de variadas instituições mercantilistas, surgidas principalmente na colônia, muitas vezes contrariou as orientações do próprio governo metropolitano; apontou, ainda, a falta de um sistema de crédito animador da produção, de um sistema judiciário preservador dos direitos de propriedade e de um sistema de instrução estimulador da moralidade e da produtividade.

No segundo capítulo, ambientado no Brasil Império, temos os depoimentos de Tavares Bastos e do visconde de Mauá, críticos da centralização político-administrativa do Império, que discutem os limites da intervenção estatal na economia e na sociedade como um todo.

Para Bastos, a centralização cria instituições e valores que dificultam o desenvolvimento econômico, em particular, e o social, em geral. A legislação preventiva mina as bases do progresso e agrava as dificuldades já produzidas pela extensão continental do território, em que se dispersa a rarefeita população.

Para Mauá, existem embaraços sociais e governamentais ao êxito da iniciativa privada, estabelecendo-se a “guerra do costume” contra as inovações e o trabalho empreendedor, no qual se encontraria a potencialidade para transformar recursos naturais em bens econômicos. Para ele, entretanto, existem intervenções governamentais devidas e indevidas. As primeiras são relacionadas à manutenção da ordem e da liberdade e no apoio ao setor privado para a construção da infra-estrutura econômica; as últimas são marcadas pela prevenção ao direito de associação e à liberdade de convenção entre os particulares. Segundo ele, essa prevenção freia o “carro do progresso” e mantém a sociedade na ignorância e na pobreza.

No terceiro capítulo apresentamos a tese do visconde do Uruguai, segundo a qual as instituições sociais são criadas e absorvidas gradualmente, devendo ser adaptadas ao contexto local quando transplantadas de outro país. Desse modo, no caso brasileiro, para garantir pouco a pouco maior nível de liberdade, a tutela é justificada pela necessidade de educação do povo e de controle das paixões políticas. Ao contrário da centralização política, que deve ser absoluta, a administrativa deve ser moderada, para não inibir a iniciativa dos cidadãos.

Uruguai propõe a modernização administrativa, com a adaptação do modelo institucional francês à realidade nacional. Reconhece que esse modelo favorece a legislação preventiva e a intervenção nos negócios, mas que é necessário para dar maior racionalidade à administração, garantir os direitos dos cidadãos e, fundamentalmente, controlar as paixões políticas, assentadas mais na retórica que na ação eficaz.

A presente dissertação busca recuperar esse debate, que muito contribuiu para os rumos seguidos pela sociedade brasileira.

CAPÍTULO 1

RODRIGUES DE BRITO: EMBARAÇOS INSTITUCIONAIS À ATIVIDADE ECONÔMICA NO FIM DO SISTEMA COLONIAL

1.1 A Crise do Sistema Colonial vista da Bahia

No final do século XVIII e começos do século XIX proliferam estudos sobre a situação da sociedade brasileira. Boa parte deles, produzida à luz das doutrinas liberais vindas da Europa, já mostra os obstáculos criados pelo sistema colonial ao desenvolvimento sócio-econômico do Brasil, principalmente no que se refere à política mercantilista de exclusividade metropolitana do comércio exterior da colônia. Posteriormente, é o sistema de livre comércio que se torna alvo das críticas por, supostamente, criar desequilíbrios na relação entre países manufatureiros e agrícolas, com prejuízo e dependência dos segundos para com os primeiros. Assim, segundo algumas dessas interpretações, o destino de um país como o Brasil sempre esteve em mãos alheias, ora mais ora menos visíveis.

Neste capítulo, buscamos matizar esse pressuposto, enfatizando a importância das ações e escolhas de dirigentes e cidadãos para o destino do país. Utilizamos fontes que testemunham a tutela do Estado sobre a atividade econômica e a falta de uma política de reforma das instituições que as adaptasse aos princípios liberais, os quais, no entender dessas fontes, favoreceriam a criação de riqueza pública e privada.

Um dos mais originais estudos⁵, que registra o intervencionismo estatal e desloca o diagnóstico das causas dos problemas brasileiros dos interesses metropolitanos para os

⁵ O estudo faz parte de um inquérito solicitado pelo governo metropolitano ao Senado da Bahia sobre as condições do comércio naquela capitania. Também responde à questão o produtor de açúcar Manoel Ferreira da Câmara, José Diogo Ferrão Castelo Branco, Joaquim Inácio de Sequeira Bulcão. Os relatórios foram publicados

coloniais, foi produzido na Bahia por João Rodrigues de Brito. Esse desembargador de Justiça de origem portuguesa, lotado na Bahia, em relatório datado de 28.05.1807, informa ao Senado da Câmara da Bahia, para repasse ao governo metropolitano de Lisboa, que a lavoura, principalmente, e o comércio daquela capitania sofriam contínuos constrangimentos e embaraços e que essa falta de liberdades era agravada pela ausência de instituições facilitadoras e de instrução. Muito desses males, que contrariavam as novas luzes da doutrina econômica, aponta ainda, eram promovidos pelas diretrizes e regulamentos do próprio Senado brasileiro, em desacordo com a legislação emanada da metrópole.

O relatório, temperado com fina ironia, faz uma crítica ácida à intervenção do Estado mercantilista na economia, apontando a inadequação de importantes instituições sociais, como o sistema judiciário, às novas exigências do desenvolvimento econômico, caracterizadas estas pela livre circulação do capital e do trabalho. Registra, também, a permanência, na sociedade brasileira, de preconceitos imemoriais contra o direito de propriedade e contra a ação do capital, além da negligência e do descaso governamentais com a construção e manutenção da infra-estrutura de transportes.

O propósito original do relatório era fornecer subsídios para uma avaliação sobre o efeito da legislação sobre os interesses fiscais da Coroa e do desenvolvimento da agricultura. Para Brito, mais do que os interesses fiscais, estava ameaçado o próprio progresso da economia, em razão do desestímulo que acometia os produtores, sufocados pela excessiva regulamentação e pela falta de crédito para expansão dos negócios.

Em decorrência do exílio tropical da monarquia portuguesa diante da tomada de Lisboa pelo exército francês, Sua Majestade Real e comitiva teriam oportunidade, pouco tempo depois, de conferir *in loco* a situação da lavoura brasileira. De todo modo, é muito significativo que, na apresentação do texto, em 1821, o editor lisboeta comente sobre a

primeiramente em Lisboa, em 1821. A edição brasileira, com o título *A Economia Brasileira no Alvorecer do Século XIX: um inquérito econômico nos tempos da colônia*, foi publicada em Salvador, Bahia, no ano de 1923.

conveniência de sua publicação, uma vez que os mesmos obstáculos à produção afligiam a economia metropolitana. Talvez os metropolitanos não tenham se surpreendido tanto com o quadro colonial.

Por que, para nós, dois séculos depois, é importante recuperar Rodrigues de Brito, ao estudarmos a política econômica imperial?

O pressuposto é de que a compreensão dos conflitos do fim do sistema colonial ajude-nos a entender o novo regime imperial, as semelhanças e diferenças, continuidades e rupturas entre esses dois momentos históricos. Mais as semelhanças e continuidades, porque, possivelmente, pelo que sugerem as fontes, em ambos os momentos, a tutela do Estado sobre a economia foi garantida por instituições político-sociais, vistas como em desacordo com os interesses capitalistas e as teses liberais de desenvolvimento.

Que essa diretriz guiasse as instituições coloniais não é tão surpreendente. A surpresa está em que sob ela vicejassem complexas relações econômicas e sociais, nas quais a pequena lavoura e a elite dirigente local desempenhavam importantes papéis. No sistema imperial, por outro lado, as instituições estavam organizadas em bases autônomas, mas o espírito preventivo e intervencionista continuava nelas entranhado, como apontam os contemporâneos.

Por isso, propomo-nos a apontar uma linha de corte mais nítida entre o antigo e o novo regimes. Brito fornece-nos um bom mapa para percorrermos este território ainda pouco conhecido, explorado marginalmente pelas mais diversas correntes historiográficas.

1.2 A Difusão das Idéias Liberais na Virada do Século

Seguindo os apontamentos de Brito, constatamos, primeiramente, como resultado da influência das idéias liberais nos círculos intelectuais e acadêmicos da metrópole e da colônia,

o profundo impacto das obras de economia política clássica sobre o magistrado lusitano. Adam Smith e Jean Baptiste Say, os economistas mais citados por Brito, também marcam presença na obra de outros autores contemporâneos como José da Silva Lisboa, o visconde de Cairu, por exemplo, nascido na colônia e educado na metrópole. De todo modo, a difusão da economia política liberal na colônia fica restrita aos círculos letrados e, certamente, alcança indivíduos, homens públicos ou não, com grande poder de influência. Mais do que produto de exportação inglesa, as idéias liberais desempenham um papel importante no desmantelamento do sistema colonial nas Américas e influem decisivamente na configuração do novo sistema político-social e no redimensionamento da economia.

Como parte do processo de constituição do mercado mundial, cujo centro dinâmico está localizado na Europa Ocidental, na Inglaterra principalmente, as idéias liberais chegam aos trópicos juntamente com as mercadorias e com as expectativas de mudança do padrão de vida e de sociedade. A leitura de Brito deixa-nos entrever que existiam as condições ideais e institucionais para que as políticas liberais funcionassem plenamente. Essas políticas, assentadas na iniciativa privada, segundo ele, requeriam o concurso de um governo moderado, pouco afeito ao controle dos negócios particulares, e de um judiciário imparcial, garantidor dos direitos de propriedade e do cumprimento dos contratos (Brito não mede a dificuldade para implantar essas idéias, que, segundo o visconde do Uruguai, na segunda metade do século, são resultado de gradual aprendizado e aperfeiçoamento).

No processo de difusão das idéias liberais no Brasil oitocentista, podemos identificar dois marcos concretos.

O primeiro é representado por uma medida econômica, a abertura portuária, que ocorreu em 1808, ano seguinte à escritura do relatório de Brito, rompendo o isolamento do produtor brasileiro na relação com o mercado consumidor europeu. Pode-se alegar que esse rompimento foi parcial, em face do bloqueio do comércio na Europa e das condições

privilegiadas facultadas à Inglaterra com a celebração do primeiro tratado de comércio em 1810. Aceitamos a ressalva, mas não podemos deixar de reconhecer a importância da medida, uma vez que reconstitui a base do sistema econômico fundado na lavoura.

O segundo marco, com características mais políticas, mas com a pretensão também de renovar os interesses econômicos, é representado pela instauração da Regência, após a abdicação de Pedro I em 1831, conforme as regras da Constituição. Por essas regras, o governo regencial dura até que o herdeiro do trono complete a maioridade.

Os governos do período regencial empenham-se em descentralizar a administração pública, permitindo que as províncias legissem com autonomia, inclusive em matéria econômica. As duas medidas emblemáticas dessa política são a promulgação do Ato Adicional e a organização do Código do Processo. Com o Ato Adicional, determina-se a transferência de responsabilidades do Governo Geral para os governos provinciais e, com o Código do Processo, procura-se alargar o raio de autonomia do judiciário que, sob o reinado de Pedro I, era dependente do Governo Geral. Essas medidas fortalecem o poderio dos chefes políticos locais e permitem que eventuais descontentamentos com o governo central sejam resolvidos pelas armas, colocando em perigo a unidade do Império. O aparecimento de divisões políticas e regionais contribui sobremaneira para que o período de menoridade do príncipe seja abreviado e que as políticas descentralizadoras sejam anuladas pelos políticos conservadores, instalados na Corte, no Rio de Janeiro, insatisfeitos com os rumos que o país seguia. Enquanto os governos regenciais perdem força e vigor, o porto, talvez mal conservado, continua apontando o sentido da economia; desta forma, o país permanece como um importante exportador de matérias-primas, meio pelo qual ocorria sua integração ao capitalismo ocidental.

O Brasil, se não corria, caminhava, não estava parado. Na virada do século, a chama do progresso estava acesa, com a agricultura se estabelecendo como segmento importante da

economia. Esse é o segundo aspecto que destacamos. Apesar dos obstáculos e embaraços, havia um relativo progresso, mesmo na colônia, como fica demonstrado pelo relato de Brito. Escreve ele: “Que a lavoura desta capitania tem recebido progressivo aumento, é uma verdade incontestável” (Brito, 1923, p.133). Mais adiante, pondera: “tem podido ir medrando pouco a pouco, não por efeito dos regulamentos, que se fizeram para favorecê-la, mas a despeito deles” (Brito, 1923, p.135).

Brito contesta a capacidade governamental de conduzir o processo econômico, intenção essa que estava na raiz da regulamentação. Comungando o ideário liberal, Brito aposta na ação do indivíduo, porque este, empenhando-se “egoisticamente” em construir o próprio progresso, em concorrência com outros agentes econômicos, construía o bem comum. O que esse indivíduo necessitava, além da confiança e motivação pessoais, era, segundo ele, que houvessem condições materiais e institucionais que favorecessem o progresso, entendendo como tal: infra-estrutura de transportes e de distribuição, crédito, regulamentação moderada, justiça confiável e instrução. Nesse contexto, a intervenção do Estado, por meio de subsídios, auxílios e privilégios, apenas favoreceria alguns produtores em detrimento de outros, prejudicando o desenvolvimento econômico como um todo.

O caráter pragmático e inovador do seu pensamento decorre do fato de que ele coloca o capital como a base do sistema produtivo, propondo mecanismos que desembaracem o crédito, permitindo a circulação do capital, e garantam o direito de propriedade do credor. Nele já aparece uma clara noção da necessidade de se promover um fluxo de capitais de onde sobra (Europa) para onde falta (Brasil). Isso só é possível com a existência de instituições sólidas, protetoras e adequadas a uma sociedade incentivadora do livre comércio. Como queria Smith (1996), essa sociedade deveria dispor de um governo sensato e uma justiça reta e imparcial, facilitando a iniciativa e o trabalho dos indivíduos.

O terceiro aspecto que merece ser realçado no ideário liberal é a preocupação com o desestímulo do produtor, uma vez que este se encontra espremido pelas duras condições ambientais e institucionais, principalmente aquelas que se revelam hostis aos negócios livremente acordados entre os particulares. Brito, como os liberais em geral, parte do pressuposto de que a riqueza nacional é conseguida por meio da poupança individual, do reinvestimento do lucro, da expansão dos negócios, do incremento do emprego de mão-de-obra e do recolhimento de impostos. A tutela governamental, nesse contexto, torna-se um obstáculo, pois ora conduz artificialmente o emprego de capitais de uma área para outra, por meio do protecionismo, por exemplo, e ora cria dificuldades para o estabelecimento de empresas ou para a circulação de mercadorias.

A intervenção indevida e sistemática do Estado cria um indivíduo dependente, como no sistema colonial, ou reforça essa dependência, como no regime imperial, trazendo prejuízo para o espírito público e para a nação. A iniciativa privada se acanha, o Estado se agiganta e passa a ser visto como o responsável pelo bem estar dos indivíduos, que se recolhem à passividade. Fica afrouxada a moral do trabalho, tanto no operário quanto no empreendedor.

Em Brito, por sinal, a questão do trabalho não se resume aos males e ameaças do trabalho compulsório (que não deixam de ser apontados), mas abrange o gosto pelo ócio, favorecido por elementos díspares, como o excesso de religiosidade e a misoginia. O ambiente estimula muito o ócio e pouco o negócio, de forma que no primeiro são consumidos recursos que deveriam ser empregados no segundo.

Muitos desses aspectos serão retomados cerca de setenta anos depois, por autores como Irineu Evangelista de Souza, visconde de Mauá e Aureliano Candido de Tavares Bastos, como óbices ao desenvolvimento econômico no Brasil imperial. Isso já sugere a possibilidade de se identificar algumas continuidades entre a colônia e a nação independente, especialmente as relacionadas à intervenção regulamentadora do Estado.

1.3 Restrições à Liberdade Econômica

Brito mostra que, no limiar do século XIX, existe uma agricultura dinâmica na capitania da Bahia. A lavoura não se restringe à grande produção de produtos tropicais para o mercado externo. Ele relata a existência de uma pequena produção agrícola, voltada para o mercado interno, que estabelece uma importante complementaridade com a grande lavoura. Ele afirma também que essa agricultura tem potencial para mais progresso, mas é embaraçada pela regulamentação excessiva, que impede a livre circulação de mercadorias no mercado interno e maior intercâmbio com o externo.

A tutela governamental é apenas um primeiro impedimento para o real desenvolvimento econômico. Brito, seguindo os autores europeus de economia política, especialmente Say, acrescenta a falta de facilidades e de instrução como causas do atraso, que seria, desta forma, provocado pela combinação desses três fatores. Esses fatores desestimulariam a iniciativa de produtores e capitalistas, que não receberiam rendimentos e lucros suficientes como retribuição de seus esforços.

Brito faz um inventário das restrições, deixando subentendido que elas significam um desvio do bom caminho preconizado pelos economistas políticos e destaca, especialmente, a intromissão do governo no mercado, entidade que, funcionando espontaneamente, produziria melhores resultados. Afirma:

Para os lavradores lograrem a plena liberdade, que pede o bem da lavoura, era preciso que eles tivessem 1º a de cultivar quaisquer gêneros, que bem lhes parecesse; 2º a de construir quaisquer obras, e fábricas que julgassem convenientes para o aproveitamento de seus frutos; 3º a de os mandar vender em qualquer lugar, por qualquer caminho, e pelo ministério de quaisquer pessoas, de que se quisessem servir, sem ônus, ou formalidade alguma; 4º a de preferir quaisquer compradores que melhor lhes pagassem; e 5º finalmente a de os venderem

em qualquer tempo, que lhes conviesse. Desgraçadamente em nenhum destes artigos a logram os lavradores desta Capitania” (Brito, 53)

Os males diagnosticados por Brito fazem parte da natureza do sistema colonial, marcado pelas práticas mercantilistas. Ou seja, o sistema de caráter restritivo e proibitivo em relação à atividade do colono impõe obstáculos à produção, à transformação e à comercialização das mercadorias.

Desse modo, torna-se interessante observar que Brito registra a diversificação das culturas agrícolas na Bahia: de um lado, a grande lavoura, em que predominam o açúcar, o algodão e o fumo; de outro, a pequena lavoura, voltada para o plantio de mandioca (base da alimentação) e de legumes, e à pecuária.

Esse cenário não corresponde à descrição feita por João Severiano Maciel da Costa, no início da década de 1820. Este importante político do período colonial, e depois figura-chave do Primeiro Reinado, relata que a agricultura brasileira, rotineira e predatória, voltada para o mercado externo, não produz os alimentos necessários para o abastecimento do mercado interno. Ele se escandaliza com a necessidade que tem o Brasil de importar alimentos. Desse modo, propõe o “quarteamento”⁶ da agricultura, ou seja, a diversificação das culturas. Quando cotejado com o pensamento de Brito (1923), o depoimento de Maciel da Costa (1988), mais do que a inexistência de alimentos produzidos para o mercado interno, põe em evidência a falta de infra-estrutura de distribuição entre as províncias, o que fortaleceria o isolamento entre as mesmas, prejudicando a circulação de mercadorias.

A descrição de Brito dá contornos novos ao estado e às potencialidades da economia brasileira, mesmo sua descrição estando circunscrita a um espaço territorial específico, a capitania da Bahia. Desta forma, suas idéias podem servir como argumento para, em parte,

⁶ Para Maciel da Costa (1988, 31) quartear é diversificar a produção agrícola entre gêneros de interesse do comércio exterior e gêneros alimentícios para consumo interno, reduzindo a dependência do mercado externo na economia brasileira.

alterar ou minimizar a tese de Caio Prado Júnior de que existiu o monopólio da agro-exportação no decorrer da história econômica brasileira.

A citação mostra que a intervenção do Estado e do governo na atividade econômica era acentuada. O que causa espanto – descobrimos no decorrer do texto - é que esses constrangimentos econômicos são criados pelos poderes locais, instalados no Senado da Câmara, muitas vezes em discordância das instruções metropolitanas. “A maior parte dos obstáculos aos progressos da lavoura, e comércio desta Capitania, que tenho observado, procede dos regulamentos, e posturas desse respeitável Senado”, escreve ele a certa altura (Brito, 142). Evidentemente, entendemos que isso não isenta a metrópole da responsabilidade pelos constrangimentos, mas cria novos matizes na relação entre colonizador e colonizado, entre centro e periferia.

A primeira restrição às liberdades mencionadas por Brito refere-se aos regulamentos que impedem o lavrador de produzir a cultura mais adequada às condições climático-geológicas e que, em razão da demanda do mercado, proporcionasse maior lucratividade. Um caso ilustrativo é a lei que obriga os lavradores ao plantio de 500 covas de mandioca por escravo de serviço. A mesma exigência é feita aos comerciantes de escravos, visando o suprimento da tripulação e dos africanos transportados. A lei, cuja intenção é favorecer o comércio de escravos e prevenir a carestia e a fome, é impertinente porque desestimula a produção de farinhas pelo pequeno produtor, já desalojado do mercado em razão da produção de auto-subsistência da grande propriedade. A este respeito, relata o magistrado:

Não duvidamos da pureza das intenções: como porém ela não basta para se alcançar o bem público, este último objeto não se preencheu, e de fato aquelas Leis diretamente contrárias ao comércio das farinhas, prejudicam igualmente a lavoura da cana e à das farinhas, sem proveito do comércio da escravatura. A da cana, porque obrigam o lavrador a ocupar com a mesquinha plantação de mandioca, que se dá em toda qualidade de terra, os raros e preciosos torrões de massapé, aos quais a natureza deu o privilégio de produzirem muito bom açúcar, e outros gêneros de grande valor; vindo por este modo a perder uma parte do rendimento de suas terras, que se fossem ocupadas com as ricas plantas para que são próprias, lhe darão uma renda mais considerável, a qual o poria em estado de prover-se de todas as farinhas necessárias, ficando-

lhe ainda um sobejo de produto, que poderia empregar em aumento da mesma lavoura. E prejudicam igualmente a cultura das farinhas, porque forçando os lavradores de açúcar, tabaco, e outros cidadãos a cultivar per si mais do que podem gastar em suas casas, já os próprios lavradores delas não acham tão fácil saída às das suas lavras; e como a saída é que anima a reprodução, diminui esta proporcionalmente com irreparável dano dos lavradores de farinhas, que não podem dar às suas terras outro destino, por não serem capazes de produzir açúcar, algodão, café, etc. (Brito, 54, 55)

Brito deixa entrever que o resultado da ação é contrário à intenção do legislador, porque este ignora a relação entre a oferta e a procura, base de constituição do mercado. Contrapõe-se, assim, à busca da auto-suficiência, porque considera que ela prejudica o livre-comércio e a exploração das vantagens naturais de uma região.

Pensamento semelhante será proferido alguns anos depois por José da Silva Lisboa, visconde de Cairu (1999), que defende a liberdade de comércio entre as nações. Seu argumento é de que o próprio Deus distribuiu as riquezas da terra entre elas, com a intenção de que se comunicassem e comercializassem entre si, não caindo na tentação do protecionismo e do isolamento econômico.

Brito, por seu turno, contrapõe-se aos embaraços ao comércio interno, porque estes inviabilizam o “relacionamento natural” entre produtores e consumidores de regiões de uma mesma capitania ou de um mesmo Estado. De um lado, segundo ele, o efeito da imprevidência do legislador é a estagnação econômica. Por outro lado, o equilíbrio só pode ser produzido pela liberdade e pelo mercado, permitindo-se aos capitalistas e proprietários utilizarem plenamente suas posses e instrumentos. O equilíbrio é rompido quando o Estado intervém na livre convenção entre os particulares.

A segunda restrição aprece na seguinte passagem do relatório de Brito, sugerindo que a concepção econômica liberal prevê um contrato social de proteção aos indivíduos, revelando seu compromisso com a luta contra os monopólios e os privilégios. Foi assim, confrontando as instituições e os costumes feudais e mercantilistas, que essa concepção se consolidou na Europa. No campo econômico, o princípio da concorrência deveria ser suficiente para

combater esses monopólios e privilégios, pois criaria condições para que o produtor que oferecesse os melhores preços, produtos e variedades obtivesse mais consumidores e maiores fatias no mercado. A tentação do espírito de monopólio seria afastada com a entrada de novos produtores no mercado, os quais seriam atraídos pelos lucros. Assim, o equilíbrio se restabeleceria continuamente. Segundo o que Brito relata, na Bahia, a intervenção do Estado, ao favorecer a atividade de alguns produtores em detrimento de seus possíveis concorrentes, não permite que esse equilíbrio se consolide:

Não gozam mais liberdade os nossos lavradores, porque lhes é proibida a fundação de fábricas, alambiques, armações de pescar, e engenhos de açúcar, sem licenças pendentes de certos requisitos, e formalidades dispendiosas. Tudo quanto dificulta o estabelecimento destas fábricas agrava a espécie de monopólio natural que logram os senhores das atuais, precisamente raras por dispendiosas, principalmente os engenhos; e deteriora em consequência a condição já demasiadamente dura dos lavradores, que os não tem, os quais muitos anos vêm perder suas canas, por não acharem onde as moer, apesar de pagarem metade do seu produto por esse benefício, além da renda da terra, no que sofrem principalmente os que tem servidão, que os obriga a moê-las em engenho determinado; pois os senhores dele preferem naturalmente aos lavradores desobrigados, com escandalosa lesão dos outros, que não ousam queixar-se pela absoluta dependência em que estão postos, não vendo próximo outro engenho em que possam moer suas canas! Que diferença entre nossas leis, e as da China! Neste império civilizado há tantos mil anos, não só é livre a cada um estabelecer engenhos de açúcar em qualquer parte, mas até andar com engenhocas volantes de terra em terra, oferecendo seus serviços a qualquer (um), que tem canas a corte. Entre nós para estabelecê-los na própria casa, cumpre beijolar ao Governador, peitar o Ouvidor, e o Escrivão da comarca, os quais sem exorbitantes salários não vão fazer a indispensável vistoria, que deve preceder a informação! Miseros lavradores, em que mãos estais metidos!! (Brito, 58)

Fica claro, nesse relato, que a regulamentação excessiva tem influência direta no nível da atividade econômica e que uma economia estagnada ou de progresso lento tende a favorecer o privilégio e a concentração. A concorrência não é proibida, mas legal e praticamente restringida quando as exigências ultrapassam os meios disponíveis para os novos empreendedores se estabelecerem. Provavelmente muitas dessas exigências são sugeridas ou promovidas pelos indivíduos que se beneficiam delas e que, por meio delas, talvez, diretamente ou por conta de terceiros, tenham obtido algum poder político. Monopólio gera poder econômico e este, poder político. Numa sociedade mais estratificada é menor a rebelião

dos prejudicados, principalmente se não vêem melhores possibilidades ao seu redor. Para Brito o monopólio e a legislação preventiva são males do mesmo quilate que o ócio, a parcialidade da justiça, o latifúndio, a monocultura e a escravidão.

O texto nos traz à mente as preocupações, de cerca de um século antes, do jesuíta Antonil (1982), com os “aventureiros” que ambicionavam se tornar senhores de engenho, sem possuir cabedais e experiência administrativa suficientes. Essas preocupações serviam, no fundo, para garantir a posição de engenhos já estabelecidos, inclusive os pertencentes à ordem católica.

Outros tempos os de Antonil. Os fisiocratas, Adam Smith e outros liberais surgem posteriormente na cena histórica. Para a doutrina liberal, é o mercado que decide quais serão os vencedores e os perdedores, ou seja, através da concorrência pela preferência dos consumidores. Brito, um desses liberais, já não pode deixar de denunciar as distorções do sistema mercantilista, cuja característica é o favorecimento de alguns indivíduos ou grupos privilegiados em detrimento de outros.

Vale registrar a menção à China, especificamente ao fato de a lei daquele império milenar, em 1807, ser mais liberal que a colonial quanto à moagem da cana. Esta observação destoa dos registros contemporâneos e atuais sobre a liberalidade do governo e Estado chinês. O historiador David Landes (1998), por exemplo, mostra porque a Europa tomou a dianteira do desenvolvimento econômico diante da China, no fim do período medieval. No Ocidente, argumenta ele, a iniciativa individual, a invenção e o intercâmbio com estrangeiros eram estimulados, ao contrário do que sucedia no Império Celeste. Neste, o Estado se intrometia constantemente nos negócios e, pelas mãos de sua organizada burocracia, conseguia manter, controlar e sufocar os empreendedores. No entanto, não cabe a Landes a primazia de relacionar a China, em particular, e o Oriente, como um todo, ao intervencionismo estatal ou ao despotismo. Essa relação já tinha sido feita por Adam Smith (1996, v.II, 164), em *A*

Riqueza das Nações, e por Aléxis de Tocqueville (1989, 158), em *O Antigo Regime e a Revolu  o*. Assim, não deixa de ser surpreendente que a velha China absolutista seja invocada como exemplo de liberdade; o que serve para mostrar quão precária, para Brito, era a liberdade existente na colônia.

Acostumamo-nos a relacionar automaticamente o antigo regime ao fechamento dos portos e imaginamos os produtores coloniais sendo espoliados por comerciantes metropolitanos, beneficiários do exclusivo colonial. Mais: imaginamos os propósitos libertários desses produtores sendo vigiados, reprimidos e punidos por forças militares da metr  pole⁷. Brito ilumina um cantinho da história, que, em razão da crença de que o mercado interno na economia colonial tinha reduzida importância para a configura  o da economia como um todo, sempre esteve nas sombras. O desembargador português chama a aten  o para o fato de que a rela  o opressiva tinha começado no relacionamento entre os produtores e as institui  es locais, ainda antes do comércio com a Europa. Esse relacionamento afetava sobremaneira a pequena lavoura, sin  nimo de pobreza nesse contexto de explora  o. Em rela  o    terceira restri  o às liberdades, ele afirma:

Os miseráveis lavradores de farinhas, grãos, e legumes, que pela sua pobreza mereciam até comisera  o, não tem a liberdade de mandar vender seus frutos, onde eles tem melhor saída, apesar das razões de justiça, e interesse público acima ponderados, e das Leis expressas (...). Uma vez são inibidos de export  -los por ordens arbitrárias das respectivas câmaras, pretextadas com as necessidades do Povo, que dizem, não tem lei; outras vezes constrangidos a traz  -los ao Celeiro desta Cidade, ainda que às vezes o consumidor que os há de gastar, more l   bem perto da lavoura, que o produziu, e ainda que eles venham já ensacados e destinados a serem embarcados para a Europa; e uma vez dada a entrada, não tem mais o arbítrio de os levar para fora, posto que lhes venha    notícia haver em outra parte maior preço, e falta do mesmo g  nero. (Brito, 60)

O autor chama a aten  o para algumas práticas hostis    economia de mercado: desrespeito às leis, desrespeito ao direito de propriedade, intromissão governamental na

⁷ Historiadores como João Luiz Fragoso e Manolo Florentino, contrariando idéias estabelecidas, mostram a existência de um dinâmico mercado interno na colônia, voltado para o abastecimento de gêneros alimentícios, “organizado” por uma poderosa elite local, detentora do capital mercantil.

relação produtor-consumidor de forma a dificultar a vida de ambos. Instituições como o Celeiro Público e o Matadouro Público intermedeiam a relação entre produtor e consumidor e, ao assumir funções de monopólio, tumultuam o mercado, fazendo com que eles sejam sacrificados no altar do voluntarismo político, que se justifica como possuidor da razão popular.

Cairu, como outros autores contemporâneos, ostenta opiniões semelhantes às de Brito e reitera que tais práticas implicam o sacrifício do consumidor, uma vez que impedem que os preços das mercadorias sejam definidos por mecanismos de mercado. Esse princípio norteia todo o seu discurso de defesa do livre comércio.

O certo é que as ordens arbitrárias das câmaras locais ajudam a dar ao sistema colonial sua “feição absolutista”. Para analisar a atuação dessas câmaras é fundamental que vejamos o sistema na sua totalidade e não de forma segmentada. Os colonos brasileiros possuíam uma função destacada nesse sistema, não apenas como produtores de gêneros, mas também como administradores. Todavia, não é correto imputar responsabilidades unilaterais às instituições coloniais locais, estando elas sob as prerrogativas da legislação de Além-mar. O problema é que tais instituições e muitas outras práticas coloniais e mercantilistas sobrevivem após a independência. Para Bastos (1997), por exemplo, a importação das instituições francesas, no período imperial, reforça a prática das arbitrariedades econômicas e a centralização político-administrativa, em nível superior até mesmo ao verificado no período colonial.

Quanto ao terceiro quesito referente às restrições às liberdades, Brito destaca, ainda, as novas vicissitudes vividas pelo comércio, tornado objeto de uma regulamentação detalhista e alvo de uma burocracia muito ciosa de seus próprios interesses. A papelada, da qual mais tarde falará Bastos (1997), é a marca daquela regulamentação; o meirinho e o rendeiro, as personificações desta burocracia, que muitas vezes complementa os rendimentos com os extras advindos dos constrangimentos aos produtores. Narra Brito:

Fora do celeiro eles tem de mais a mais de sustentar os assaltos dos Meirinhos, e rendeiros que lhes saem ao cais a pedir conta das licenças, fianças, entradas, guias, regimentos, cartas, exames, aferições ilegais, selos de pipas, lotações, visitas, e mil outras formalidades, que o sistema regulamentário tem inventado para surpreender coimas à singeleza dos barqueiros, e lavradores rústicos, que em conclusão de seus sofrimentos, e perdas, perdem até a vontade de voltar com outra carregação, e vão espalhar por toda parte o descorçoamento, desanimando aos que poderiam empreender iguais especulações” (Brito, 61)

Cerca de setenta anos, depois Mauá (1987) falará no mesmo tom das palavras finais de Brito, ao sugerir que o sucesso de uma empresa deveria ser aplaudido, pois ela incentivaria o aparecimento de outras empresas. Entretanto, o contrário é que prevalecia.

Para Brito, o comércio não experimenta favor algum e a economia, no porto de Salvador, é caso de polícia, de excessiva fiscalização, fazendo com que os barqueiros temam mais as garras dos meirinhos e rendeiros do que “os perigos do mar” (63, 64). Essa experiência, no entanto, não fica restrita ao litoral: alcança o comércio sertanejo, como aponta em seguida:

...como os Meirinhos tem medo de ir aos sertões fiscalizar a observância dos regulamentos porque os Lavradores acham por lá meios de subtrair-se à sua proteção, foram enviados soldados em seu lugar, para liberalizarem aos condutores dos gados os mesmos benefícios na estrada, que os Meirinhos liberalizam aos vivandeiros no Porto. E assim ficou o comércio bloqueado por mar, e por terra. O que admira é ser feito um tal regulamento já depois que o profundo Smith tinha ensinado aos homens, que a natureza do Comércio era bem semelhante às pombas tímidas, que fogem ao estrondo das armas, e às prisões. (Brito, 65)

O relator mais uma vez ressalta que as condições desfavoráveis ao comércio, engendradas pela legislação, constituem um desvio da “boa doutrina”, da “boa nova” já semeada pelo “profundo Smith”. Uma das graves questões, apontadas por Brito, é de que regulamentos adotados em circunstâncias especiais, como as de escassez, continuam vigentes quando elas já não mais existem.

O rigor das restrições não é privilégio do comércio interno: acontece também com o externo. Quanto a isso, Brito apresenta-nos uma nova instituição colonial, responsável pela

garantia da qualidade dos produtos comercializados, a Mesa de Inspeções, da qual, curiosamente, fora integrante o próprio visconde de Cairu, citado no relatório. Os procedimentos da Mesa é que dão ensejo aos protestos de alguns produtores e comerciantes, motivando o inquérito solicitado ao Senado da Câmara da Bahia, em 1807. Certamente esses procedimentos eram fonte de descontentamentos e, para Brito, eles deveriam ser alterados à luz da economia política liberal. A instituição em si tinha um propósito útil que, se exagerado, prejudicava a economia como um todo, impedindo a livre e rápida circulação das mercadorias. Diz Brito:

O receio da fome deu ocasião aos regulamentos da carne, farinha, e legumes. O caso era grave, não admira desse cuidado aos Administradores Públicos; mas o tabaco, ainda que exceda muito o consumo da capitania, nem por isso pode obter maior liberdade, e os seus donos são inibidos de o levar à Europa, que é o lugar onde ele tem maior valor, se primeiro não obtiverem o que se chama aprovação; não porque se tema a falta dele, mas em vista de acreditar este gênero nacional, que pareceu não poder de outra sorte sustentar na Europa a concorrência de alguns tabacos estrangeiros. Eu, porém, não posso deixar de considerar essa proibição tão nociva como as outras à cultura daquele gênero. (Brito, 68, 69)

As atividades ao redor da Mesa de Inspeção tinham como finalidade a avaliação e aprovação dos produtos, antes da sua colocação no mercado. A Mesa, e não o consumidor, é que decide se o produto é ou não necessário, ou se o preço é condizente com a qualidade e com a oferta e a procura.

Passemos, então, ao quarto quesito, ou seja, o de que esse nível de intervenção se estende aos intermediários. Brito mostra que as atividades de algumas categorias profissionais, como atravessadores e comissários volantes, são inibidas; em alguns ramos, a quantidade de intermediários é previamente fixada, como no negócio de gado. Tal situação, segundo ele, prejudica a produção, pois o aumento da quantidade de intermediários melhoraria a renda dos produtores-vendedores, por efeito da concorrência. De todo modo, segundo Brito, não deve ser o regulamento que define a quantidade de empreendedores, mas a

livre concorrência. A limitação dos intervenientes no processo económico é uma das causas da limitação do progresso. Comenta ele:

O sistema proibitivo adotado entre nós não se tem limitado a proibir aos lavradores venderem os seus frutos naquele lugar, onde tem maior valor, e saída, e pelo ministério das pessoas, que mereceram a sua confiança; mas passou de mais a mais a proibir certas espécies de compradores, cuja concorrência devia fazer subir o preço dos frutos em seu benefício; tais são os comissários volantes, atravessadores, revendedores, etc. E este é o quarto modo, pelo qual a falta de liberdade embaraça os progressos da lavoura. (Brito, 73, 74)

A liberdade, enfim, é sufocada na capitania da Bahia pela existência de um sistema regulador invasivo, que cria obstáculos à produção. Talvez isso só ocorra ali porque é uma capitania próspera, onde a riqueza não apenas atrai produtores, comerciantes, como atíça a voracidade burocrática e administrativa. A questão, para Brito, é que tal sistema impede o pleno desenvolvimento, que só pode ser alcançado pela mais ampla liberdade e não pelas imposições do Estado-tutor.

Brito mostra, para fechar o círculo de ferro que cerca produtores e consumidores, que os produtos de exportação sofrem constrangimentos até mesmo em relação ao período em que devem deixar os portos coloniais em direção à Europa. Cita mais uma vez o caso do tabaco:

Os tabacos, pela provisão de 27 de outubro de 1785; e outras ordens posteriores, não podem sair dos portos, senão passado o dia 20 de janeiro, por se entender que antes não se poderiam estar devidamente beneficiados. Esta proibição dá aos que saem dos portos próximos à Cidade sobre os outros a considerável vantagem, de poderem ser primeiros aprovados, e embarcados para a Europa, onde vão aproveitar as primeiras vendas, muito mais vantajosas em razão de acharem o mercado de Lisboa desprovido por causa da mesma proibição. Não sei que proveito nos possa vir dela. Sei porém que dá aos estrangeiros um monopólio temporário sobre os nossos compatriotas, porque os tabacos daqueles se acham na Europa livres da concorrência dos nossos até o mês de abril de cada ano, chegando estes já quando o mercado se acha provido daqueles. (BRITO, 1923, p. 79)

Entendemos que brasileiros e portugueses não podiam ser descuidados o bastante para desconhecer, na prática, a lei da oferta e da procura. Por outro lado, supomos que interesses locais e metropolitanos ganharam com o excesso de mercadoria em oferta, podendo, assim,

comprar por preço baixo. Tudo indica que essa suposta irracionalidade era mantida pelos interesses do comércio de *grosso trato*.

De todo modo, o testemunho mostra que as leis preventivas afetavam a economia como um todo: tanto as atividades ligadas ao mercado interno como as ligadas ao mercado externo. Neste caso, não importa o quanto a agroexportação seja o carro-chefe da economia, mas sim o nível de liberdade sob o qual ela é exercida, se estimula ou não o senso de responsabilidade, de iniciativa e de inovação do produtor.

O discurso liberal, assim, mostra o rumo a ser tomado, embora possa não haver consenso quanto ao ritmo das mudanças. Esse discurso, engendrando práticas, caracterizou-se como um elemento dinâmico, que tinha a intenção de estimular o progresso e a renovação da economia e da sociedade. A crítica não se esgota em mostrar os excessos governamentais, mas aponta também as deficiências de importantes instituições - como a Justiça - que afetam direta e indiretamente o funcionamento do sistema produtivo.

1.4 Embarços ao Sistema de Crédito

A ausência de facilidades, segundo Brito, é o segundo elemento que desestimula o real progresso da economia, no início do século XIX. Facilidades, para ele, significam infraestrutura e instituições adequadas ao “instinto” de liberdade e progresso do ser humano. Real progresso significa aumento das forças produtivas, oriundas do exercício da liberdade pelos agentes econômicos.

O magistrado faz uma análise cuidadosa das dificuldades encontradas pelos produtores, carentes de crédito, e aponta os remédios que deviam ser aplicados para estimular a reprodução dos investimentos. Uma das principais dificuldades é a falta de capitais e de

crédito, resultante do preconceito contra práticas capitalistas, como os juros e os lucros. Outra é que não existem garantias de retorno dos capitais emprestados, uma vez que o judiciário é moroso, caro, distante, espolia os que a ele recorrem e não garante, dessa forma, o direito de propriedade.

Analisaremos estes dois fatores, capital e justiça, focalizando a relação entre eles: a posição do judiciário como instituição “moralizadora”, com capacidade para dar segurança aos investidores e a posição do capital no sistema produtivo, com sua capacidade de alavancar o desenvolvimento econômico.

É importante notar que, para Brito, assim como para pensadores posteriores, o ritmo da circulação do capital depende das condições sociais, e nisso o judiciário tem participação fundamental, garantindo o direito de propriedade, que sempre se via ameaçado quando o devedor era favorecido em prejuízo do credor. De todo modo, como afirma Landes (1998, 286), no título de um capítulo de seus livros, “é preciso dinheiro para ganhar dinheiro”. Brito tinha clara consciência dessa proposição, como podemos constatar no seguinte parágrafo:

O principal de todos os meios, com que se pode facilitar aos lavradores o exercício da sua indústria, aquele que serve para haverem todos os outros, e sem o qual eles ficariam inúteis, é o fornecimento de fundos para pôrem em valor as suas terras, que por falta deles ficariam incultas. A mais industriosa povoação seria inútil, e até onerosa, sem os fundos indispensáveis para lhe fornecer salários, instrumentos, sementes, e matérias, em que pudesse empregar o seu trabalho. (Brito, 103)

Assim como Mauá algumas décadas depois, Brito afirma que capital e trabalho são indissociáveis no processo de criação de riqueza: a medida do progresso de uma sociedade é a medida dos capitais investidos. O trabalho (tanto o trabalho operário quanto o empreendedor), é o corpo e a alma desse capital, aquilo que vai guiá-lo nas direções mais convenientes, sob pena de a terra ficar improdutiva, de o empreendimento ser interrompido, de os recursos serem dissipados. Os capitais acumulados precisam se transformar em crédito para o benefício

de toda a sociedade: nada deles aproveitaria se estivessem entesourados, temerosos de confisco, roubo ou expropriação.

Brito já coloca, para a colônia, a necessidade de algum tipo de sistema bancário, que pudesse captar tanto os capitais locais, muitos deles expatriados, como os capitais estrangeiros em circulação pelo mundo. Hoje, poder-se-ia dizer que é daí que advém nossa eterna “dependência” do capital estrangeiro. Contudo, Brito nem de longe poderia colocar a situação nesses termos. Para ele, se os estrangeiros têm capitais de sobra e os emprestam a juros baixos, por que não se beneficiar dessas condições? O mais importante é ter instituições fortes e confiáveis, que não espantem os investidores, sejam eles nativos ou estrangeiros.

Brito relata o caso, por exemplo, do tabelamento dos juros. Para ele, o tabelamento dos juros a 5% ao ano não facilitava a oferta de capitais; não porque não existissem interessados na utilização do crédito, mas porque essa taxa intimidava os prováveis fornecedores de crédito. O tabelamento do preço do dinheiro abaixo do que o mercado possibilitava configurava uma situação propícia apenas aos devedores. Isso sem contar com a insegurança da recuperação dos créditos via judiciário, o que será posteriormente analisado. Tal tabelamento prejudicava as possibilidades de progresso de uma colônia imensa, despovoada e distante dos principais centros de comércio. Essas possibilidades de progresso implicavam a integração à economia mundial, o que mostra que a abertura portuária não era um tabu para burocratas ilustrados como desembargador lotado na Bahia. Se estávamos em condições de fornecer produtos agrícolas para essa economia mundial, estávamos também em condições de receber muitos outros benefícios, especialmente os capitais. Brito assim se expressa sobre a contradição entre a necessidade de conseguir melhoramentos materiais e a manutenção de políticas financeiras ultrapassadas:

Tal é a taxa do juro do dinheiro, que sendo muito inferior ao seu preço natural numa tão vasta colônia, inculta, e recheada de escravos, impede que venham para ela capitais estranhos dos

países, onde seu uso tem menos valor. (...) A taxa do juro não só impede a introdução dos capitais estrangeiros, mas faz que o lavrador nem esses poucos, que existem, possa conseguir; porque os capitalistas acham para eles emprego mais lucrativo que o juro da lei. Donde vem que o negociante, nas ocasiões de urgência, dificultosamente alcança dinheiro para remir uma letra, ou precisão extraordinária, e o lavrador pobre não pode obter seus suprimentos; senão em gêneros fornecidos por preços exorbitantes, que em poucos anos o arruinam sendo obrigado a deixar ficar os engenhos de fogo morto, como vemos um grande número deles. Não sucederia assim, se mais ilustrados nos princípios da ciência econômica, facilitássemos aos capitalistas o exercício do seu direito de propriedade. Porque então lançariam na circulação o dinheiro que tem entesourado, ou empregado em países estrangeiros, principalmente nos bancos dos Estados Unidos, e Grã-Bretanha. (Brito, 104, 105)

Ele relata que o tabelamento dos juros impede a livre circulação do capital, dificultando a transferência de onde ele é excessivo, ou seja, dos países capitalistas centrais, para onde é escasso, no caso, o Brasil. Segundo ele, a reação dos capitalistas nativos a esse tabelamento ou é o entesouramento ou a exportação desses capitais, o que significaria uma inversão: o capital sairia de onde falta, o Brasil, para aqueles países onde sobra, os Estados Unidos e a Inglaterra. Ele caracteriza a manutenção de políticas que embaraçam o bem público como desvio da “boa doutrina” e uma vitória da rotina econômica, cujo castigo é o retrocesso da lavoura. Medida contraproducente, o tabelamento dos juros é resultado de uma mentalidade atrasada, colonial, quiçá com uma conexão medieval - de todo o modo, em desacordo com a modernidade. Brito aponta:

O Brasil porém conserva ainda as antigas idéias dos séculos da ignorância, e a taxa do juro do dinheiro muito abaixo do preço natural, donde provém que uma boa parte dos que podem apanhar dinheiros alheios, tais como tesoureiros, comissários, procuradores, feitores, tutores, administradores, testamenteiros etc, os retêm anos, e anos, e até sustentam litígios os mais renhidos para conservarem nas unhas um capital, de que tiram ordinariamente 12 por cento de lucros, estando certos de que os juros somente lhes serão contados a 5, quando forem compelidos a restituir o que em si retêm contra vontade dos seus donos. (Brito, 105, 106)

Esse descompasso com a modernidade, subproduto do mesmo desvio de rota tomado por Portugal, em relação às práticas econômico-sociais vivenciadas no mundo anglo-saxão, faz com que os principais tomadores de empréstimos sejam integrantes da burocracia ou façam parte do rol de funcionários privados mais categorizados. Isso nos leva a supor que

esses empréstimos não se tornam capitais produtivos, mas são financiadores de consumo, muitas vezes, de artigos de luxo, embora o autor não explicita isso no relatório. Por outro lado, em virtude das relações incestuosas entre o judiciário e os devedores, esses capitais retornam com dificuldades.

O tabelamento cria uma taxa de juros artificial, uma vez que, com a grande demanda de capitais na colônia, a tendência natural seria, primeiro, a elevação e depois o equilíbrio, pois o aumento da taxa aumentaria a oferta. De qualquer forma, o mercado é o responsável por esse equilíbrio, não o Estado-tutor, que às vezes age contra os próprios interesses e os da sociedade.

Notemos que não estamos falando das dificuldades institucionais de um sistema bancário constituído, mas das que envolvem capitalistas isolados. O sistema financeiro ainda não existe no Brasil e, a bem da verdade, na quase totalidade dos países. Apenas a Europa ocidental – a Inglaterra, em primeiro lugar - e os Estados Unidos contam com um mercado financeiro relativamente desenvolvido. O Brasil só alcançará o mesmo estágio no segundo quartel do século, quando ocorrem acaloradas discussões em torno do tamanho do meio circulante e da pluralização dos bancos emissores privados, das quais Mauá participa como um dos contendores. A inexistência de bancos é um dos motivos para que Cairu, economista já mencionado, veja com incredulidade a possibilidade de surgimento de uma indústria manufatureira no limiar do século. A existência de um sistema financeiro, como bem pontua a historiografia econômica, é condição essencial para o desenvolvimento econômico. Brito tinha consciência dessa condição:

A instituição de bancos de circulação, e de socorro, que introduzissem no giro comercial os fundos extraviados dele, ou um armazém da natureza do de Stockolmo, de que fala o Autor do Projeto Econômico P.I.C.15, pareciam ser o meio mais oportuno de remediar aquela falta de capitais. Em lugar dele se adotou o expediente de conceder aos lavradores o privilégio de não poderem rematar-se as fábricas de seus engenhos por execução dos credores. Mas este remédio veio ainda agravar o mal, porque lhe aumentou as causas, que consistiam na dificuldade de

obterem capitais, e na facilidade de dissiparem em superfluidades os que possuíam. (Brito, 106)

O Brasil teria seu primeiro banco poucos anos depois Brito ter escrito esse relatório, mais precisamente, com a instalação da família real portuguesa no Rio de Janeiro. O Banco do Brasil, fundado em 1808 e reconstituído em 1853 por Mauá, foi, em duas décadas, devorado pelos saques dos príncipes e desmoralizado pela corrupção. É sintomático, tendo em vista o longo histórico de tutela, que o primeiro banco brasileiro não tenha sido obra da iniciativa privada, mas tenha sido encampado pelo governo imperial, e, logo em seguida, envolvido mais na especulação financeira (financiamento da dívida pública) do que no apoio às atividades produtivas. Os apontamentos de Brito não perderam a validade diante das novas situações.

1.5 A Parcialidade da Justiça

Ao invés de se empenhar na criação de um sistema bancário, o governo colonial preferiu defender os interesses da produção não permitindo a penhora de bens hipotecados. A *lei⁸ da trintada*, tristemente famosa no início do século, foi comentada por personalidades, como o viajante e naturalista francês Auguste de Saint-Hilaire, no começo da década de 1820, e o economista e político Cairu, por volta de 1810, que assim se lhe refere :

Quem ignora o abuso do privilégio da trintada, que tem feito muito dos nossos mineiros, e do semelhante dos senhores-de-engenho, ainda no tempo de paz, aliás contra o benéfico destino do legislador? O efeito tem sido perderem muito do seu crédito, em consequência minerar-se e cultivar-se menos, e não só por essa causa ter-se menos ouro, e menos açúcar, mas também menos empregos, e produtos das outras indústrias, que a aumentada mineração e cultura sustentaria, se os devedores não fossem inertes, e injustos, confiados no favor da lei. (Lisboa, 1999, 130)

⁸ Segundo o visconde de Cairu (1999, 130, nota 48): “os mineiros, que chegam a ter trinta escravos de lavra em minas, não podem ser penhorados para pagamento dos credores, como pertencentes estes à sua fábrica”.

O que Brito, Cairu e outros afirmam é que o desenvolvimento econômico se desvia do seu caminho histórico e natural e fica dependente de governos nem sempre sensatos e de um judiciário nem sempre reto e imparcial, como mostra Adam Smith. Assim, vamos verificar que o impacto de instituições, como a Justiça, sobre a produção tem contornos visíveis e, em nosso caso, desestimula-a.

A confiança no “favor da lei” contamina, principalmente, os membros das classes proprietárias, a que Jorge Caldeira (1995) chama de “devedores ilustres”, como os senhores de engenho do tempo de Brito. A insegurança jurídica é um sentimento que mina, em primeiro lugar, o relacionamento entre os cidadãos, o qual não se restringe aos relacionamentos comerciais. A confiança na justiça consagrada nos tribunais é que incentiva a cidadania, estimula a livre iniciativa e a participação política, afirmam os liberais. Sem esse atributo, o cidadão sente-se presa fácil do arbítrio e da opressão, “obrigando-se” a mascarar os próprios pensamentos e ações. Essa situação define sociedades de profundas bases hierárquicas, onde a desigualdade perante a lei é consagrada.

As principais características do comportamento da justiça durante a maior parte do século XIX, a darmos crédito a autores como Brito, Saint-Hilaire, Mauá e Bastos, são lentidão, carestia e parcialidade, as quais geram nos litigantes um alto grau de incerteza quanto à resolução dos pleitos. Brito, conhecedor profundo da instituição, comenta:

As vergonhosas delongas dos processos pendentes do arbítrio dos juízes, advogados, escrevães, e outros oficiais de justiça e interessado na demora pela maneira, com que se tem provido às suas subsistências com emolumentos contingentes; a multiplicidade das fórmulas, que põe os cidadãos à mercê dos procuradores; a maneira de contar as custas conforme as taxas, que não se observam, senão contra o vencedor, o qual por isso nunca pode ser indenizado pelo vencido condenado nelas, aumentando as dificuldades do reembolso aos credores, também afastam grande número de capitalistas, obrigando-os a não largarem de si a administração de seus dinheiros, posto que menos produtivos na sua mão, do que o seriam empregados por hábeis lavradores. (Brito, 108, 109)

Assim, mais uma vez Brito nos lembra da extrema dificuldade de prosperar um sistema bancário no Brasil, onde os capitalistas pressentem o elevado risco de perderem seus capitais. Não prosperando esse sistema, a grande prejudicada é a atividade produtiva.

Esse estado de coisas, segundo Brito, tem duas causas: a primeira delas é o que ele chama de sistema emolumentário, acima descrito, no qual os intervenientes no processo jurídico, exceto os credores, têm interesse na delonga, na morosidade. Os devedores, porque retardam a reposição dos capitais emprestados; os próprios representantes da magistratura, porque tiram seu sustento da continuidade das pendências, da irresolução. A idéia é a de que um processo encerrado é uma fonte de renda perdida.

A segunda das causas tem a ver com a profusão de leis que violam o direito de propriedade, desviando-se dos princípios liberais. Essa profusão de leis, para Brito, só é possível pela existência de “alguma classe privilegiada, que tem principalmente influído na moderna legislação” (Brito, 109, 110); classe, além de tudo, muito poderosa, como a dos latifundiários. Cita, como exemplo, as Leis amortizadoras, que impedem que os inadimplentes sejam penalizados, que sejam substituídos no mercado por produtores mais diligentes. Ele cita também diversas outras leis: as que isentam de penhora determinados bens; as que criam obstáculos para que se efetuem penhoras em determinados lugares, como nas alfândegas; as que permitem a penhora, mas não o arremate; as que mandam o credor adjudicar, contra sua vontade, os bens penhorados; a lei das aposentadorias (relativas ao aposento, ao lar), protetora do mau inquilino; a lei das indúcias, que facilita a prorrogação de prazo das dívidas, lesando os direitos do credor; a lei dos falidos, que protege o dito-cujo. São leis que, em geral, desconsideram o mérito e protegem o produtor inábil, imprevidente, endividado e possuidor de patrimônio. Brito arremata, a respeito da necessidade de imparcialidade da Justiça:

Mas não basta que os processos sejam breves, cumpre também que as decisões sejam justas; porque sem isto não se obtém uma perfeita segurança dos direitos de propriedade, e do

cumprimento dos contratos, que é o primeiro objeto da sociedade civil, e o mais interessante dos auxílios com que um governo pode facilitar aos lavradores o exercício da sua indústria, e a livre circulação dos capitais. (Brito, 118)

O objetivo da justiça, para ele, seria o de defender o direito de propriedade e garantir o cumprimento dos contratos, fazendo respeitar a livre convenção entre os indivíduos, base da prosperidade econômica e da ordem social. Com base nessas premissas se construiriam as facilidades, que, por meio do estímulo ao crédito e à circulação de capitais, beneficiariam a produção.

Por volta de 1822, o naturalista francês, Auguste de Saint-Hilaire, que estava explorando o território brasileiro, coletando plantas e animais, redigiu um detalhado relatório de suas expedições, descrevendo não apenas os aspectos biogeográficos, mas também os aspectos humanos da sociedade brasileira (Saint-Hilaire estava por aqui quando a colônia se tornou uma nação independente). Entre os aspectos observados por Saint-Hilaire, merece destaque, para os fins desse estudo, seu relato sobre a justiça brasileira. Note-se que a justiça que Saint-Hilaire observa é a de cerca de uma década e meia depois do relatório do desembargador português. Observa-se que, nem mesmo a presença da família real portuguesa no Rio de Janeiro, desde 1808, chegou a alterar substancialmente a situação desse poder. Pelo contrário, o relato de Saint-Hilaire é ainda mais surpreendente: colhido nos sertões do país (no caso, Minas Gerais), o cenário que ele descreve é o do isolamento das populações e da inacessibilidade da justiça:

Pode-se, como já disse, apelar das sentenças do juiz de fora para o ouvidor da comarca, e, deste, para a corte suprema do Rio de Janeiro; mas quanta gente existe que, na esperança incerta de fazer reformar na capital uma sentença iníqua, se decide a viajar durante dois ou três meses por um país deserto, e aumentar, com novas despesas e longa ausência, os prejuízos já sofridos! As próprias sedes de termo são muitas vezes distantes vários dias de viagem das de comarca. O pobre fica em casa e sofre a injustiça. A tal ponto chega o imenso inconveniente da dispersão de um povo tão pouco numeroso, por extensões tão grandes de terras. Embora o poder real seja absoluto, as autoridades subalternas se sentem de tal forma fortalecidas pela distância, que podem opor mil entraves à execução das ordens do soberano, quando estas contrariam alguns dos seus interesses. Desse modo, até o homem que se foi lançar aos pés do

Príncipe e dele obteve uma decisão favorável a seus direitos, está longe de ter triunfado de todos os obstáculos. Antes de obter justiça, é necessário que ele lute por muito tempo contra as autoridades subalternas que lhes são hostis. (Saint-Hilaire, 157)

Como se vê, a condição da justiça nos confins dos sertões é, no mínimo, tão precária quanto a observada no litoral, na relativamente próspera capitania da Bahia, por Brito. A demora, no momento em que Saint-Hilaire escreve, é causada pela distância e pelo isolamento; a parcialidade está encarnada nas autoridades subalternas, que, mais uma vez, revelam ignorar ou subverter até as ordens e pareceres do soberano. Existe, uma clara identificação do que ocorre nessa época com a situação baiana de 1807, quando também os senadores faziam passar no Senado da Câmara leis que contrariavam as determinações da Coroa. Mais um exemplo de que o absolutismo ou autoritarismo, como queiram, derivava não apenas do Paço de Lisboa, mas também das relações de poder vigentes no Brasil.

Essas relações de poder vão ficar mais claras no trecho seguinte, transcrito do relatório de Saint-Hilaire, em que ele flagra a justiça sendo feita não pelo poder judiciário, mas, arbitrariamente, pelo poder executivo da colônia. E o que é de se admirar: melhor que fosse assim do que não ter com o quê contar.

Talvez em país algum a justiça seja tão lenta como no Brasil. Por isso os capitães-generais bem intencionados por mais de uma vez usaram de sua autoridade para cortar as dificuldades, e poupar aos litigantes as demoras da chicana, e os gastos que elas acarretam. Em uma das capitanias que percorri, os credores que não podiam fazer-se reembolsar por seus devedores, em vez de seguir o caminho pedregoso da justiça, recorriam frequentemente ao general. Este mandava vir o devedor, e perguntava-lhe em quanto tempo podia saldar sua dívida. O devedor indicava uma época qualquer; o general ordenava-lhe que escrevesse uma promessa de pagamento para essa época, e guardava o documento. Não é permitida a prisão por dívidas; se, porém, no dia do vencimento, a obrigação não era cumprida, o general mandava encarcerar o devedor por ter faltado a ele próprio, e o credor não tardava em ser satisfeito. (Saint-Hilaire, 157, 158)

É essa Justiça que a nação independente herda da época colonial. Na avaliação dos autores analisados neste trabalho, novos ingredientes irão se acrescentar à “receita de injustiças”, baseadas na dependência e na parcialidade. Essa receita, conforme os pensadores

liberais, caracteriza-se pelo desprezo às instituições livres, pela desvalorização da iniciativa individual, do mérito, da impessoalidade e pelo desrespeito ao direito de propriedade e aos termos dos contratos firmados. Não prevalece, no Brasil, aquilo que pregado é por eles: o governo das leis, não o dos homens. Essa seria uma condição mínima para a prosperidade econômica e o progresso social.

No caso brasileiro, vislumbra-se a divergência entre instituições e produção. Enquanto aquelas caminham no sentido da tutela e do controle, a produção sofre os influxos dos novos princípios, técnicas e instrumentos gerados e inventados nos processos de trabalho e produção dos países capitalistas centrais, que pedem a liberação da vontade e da iniciativa humana. Esta divergência não será solucionada com o novo regime, antes, como sugerem as fontes, tenderá a se reforçar, então sob novas bases. Mudam-se as instituições, mas a tutela governamental continua forte e atuante.

Isso é ainda mais presente, seja na colônia, seja no Império, quando levamos em conta que a educação parece não ser vista como uma das prioridades, tanto por parte do governo, quanto por parte da própria população, dificultando ainda mais as possibilidades de melhoramentos morais e materiais.

1.6 Conhecimento e Produção

Já tivemos ocasião de observar que Brito registra um progressivo incremento da lavoura, apesar dos obstáculos à liberdade de comércio, à inexistência de facilidades institucionais e de infra-estrutura. Contudo, considera também que a lavoura rotineira padece de um problema ainda mais grave: o da ignorância, que afeta a produtividade e o rendimento das culturas. Ele afirma que “as liberdades, e as facilidades concedidas aos lavradores para o exercício de sua indústria são medíocres vantagens, se eles não forem instruídos nos métodos

mais cômodos de se aproveitarem delas” (Brito, 123). A instrução, para ele, é o elemento que cria as condições para que a liberdade e as boas instituições possam funcionar em sua plenitude, evitando-se o sub-aproveitamento dos recursos naturais. É um fator de produção tão importante quanto o capital, a terra e o trabalho.

Instrução, para ele, significa a incorporação, pela escola, das novas formas de conhecimentos, oriundos do progresso científico gerado na modernidade. Brito, como outros pensadores, busca reduzir o espaço de algumas disciplinas tradicionais no ensino, como a gramática e o latim. Atualizado com o que de mais avançado ocorre na Europa, pressupõe que o progresso da lavoura seria desembaraçado se os produtores se instruísem em economia política, história natural, química e física. São essas disciplinas - frutos da ciência moderna - que dão condições para que os produtores façam uso racional dos recursos naturais e introduzam diversos melhoramentos nas culturas.

A instrução e, em particular, a disciplina de economia política, os tornariam ciosos dos benefícios da liberdade, o que desestimularia o arbítrio governamental e os conscientizaria de que as obras públicas e as boas instituições alargam as possibilidades de êxito da iniciativa privada. Ele sugere, ainda, que todas as pessoas, de ambos os sexos, aprendam a ler, escrever e calcular, como forma de aprimorar o espírito público e a condução dos interesses pessoais.

Brito critica a falta de espírito público e a apatia dos moradores da Bahia, diante de seus próprios interesses, decorrendo daí a falta de melhoramentos materiais e morais: beneficiando a todos, estes ofereceriam aos indivíduos melhores bases para desenvolver os negócios privados. Aponta ele:

Iluminando seus concidadãos move-os a fazerem dos bens, que possuem, o emprego mais conveniente, influindo-lhes o gosto das despesas produtivas, e úteis ao Estado. Gastam os moradores desta Cidade espontaneamente mais de meio milhão por ano em funerais, e festas de Igreja, e nem um vintém em caminhos, cais, fontes, pontes e obras úteis. Se em vez de lerem vidas de Santos cheias de piedosas fraudes, lessem livros desta Ciência sublime (economia política), suas despesas se encaminhariam como na Grã Bretanha, para dockes, e outras obras patrióticas. (Brito, 124, 125)

Percebe-se claramente que, para Brito, a intervenção do governo nos negócios privados gera mais obstáculos que soluções. No entanto, ele menciona também outros obstáculos, como fatores culturais, que resultam na indiferença da população com esses mesmos negócios. Daí porque considera o aprendizado de economia política como uma das principais medidas para que essa população conduza seus próprios interesses, evitando-se a dependência do governo ou, na pior das hipóteses, não dando justificativa para sua intervenção. A economia política, a “Ciência sublime”, é que vai ensinar aos colonos brasileiros que as leis contrárias às liberdades contribuem para o empobrecimento; que as instituições devem proteger o direito de propriedade e garantir o cumprimento dos contratos; que a instrução é a maneira de utilizar todas as liberdades, facilidades e vantagens que podem oferecer as leis, as instituições e os recursos naturais de uma nação.

A preocupação com a quantidade e a qualidade da educação é tendência que vai acompanhar os autores “progressistas” durante todo o século XIX, incluindo-se os que ora abordamos. Podemos ver na obra de Brito um claro sinal dessa tendência, que não é uma especificidade brasileira, mas uma característica do século, cuja origem pode ser encontrada nas mudanças e reformas sociais que tomam forma e ganham corpo na Europa e nos Estados Unidos. Autores como Bastos e Mauá, por exemplo, embora talvez não considerem mais a economia política como a “Ciência sublime”, ainda vêem a instrução como fator indispensável para o desenvolvimento econômico e social. A diferença é que, a partir de meados do século, as possibilidades de uma instrução pública já estão mais consolidadas (inclusive por força da necessidade de operários para a indústria manufatureira). A partir desse momento, deixa-se de pensar em uma educação financiada apenas pelos recursos locais, aceitando-se o concurso do governo geral, como afirma Bastos, desde que se atenda ao importante objetivo de tirar o país das “trevas da ignorância”.

1.7 Considerações Finais do Capítulo 1

Veremos nos próximos capítulos que o progresso das forças produtivas fornecerá algumas soluções efetivas para os problemas infra-estruturais, como as vias férreas, que no tempo de Brito ainda não se anteviam. Mesmo assim, permanecem os atritos no relacionamento entre o Estado e a iniciativa privada. Segundo as fontes, o Governo Geral, centralizado, toma proporções avantajadas, adquire poderes capazes de inibir os maiores capitalistas e proprietários, desrespeitando direitos, ao mesmo tempo em que destina uma imensa gama de recursos financeiros e administrativos para propósitos que, conforme julgam alguns, são inconvenientes ao progresso geral da nação.

O relatório do desembargador é importante porque é um dos discursos fundadores do pensamento liberal no Brasil. Este pensamento prioriza a liberdade individual e a iniciativa privada em detrimento da intervenção econômica estatal. Brito soube adaptá-lo a uma realidade específica, a Bahia, por meio da qual podemos conjecturar sobre o Brasil como um todo. Mais valioso ainda é o texto porque, produto do período colonial, mostra a indeterminação do processo histórico, com diversas possibilidades de escolhas pelos sujeitos – considerando-se, é claro, as condições objetivas limitadoras dos ambientes colonial e escravista. Autores como Brito, instruídos em economia política e tendo como referência países social e democraticamente mais avançados, apostam nas possibilidades de transformações históricas, através do estímulo à liberdade individual e à organização de instituições adequadas ao progresso e à riqueza da nação, caracterizados, por sua vez, como melhoramentos morais e materiais.

O processo de evolução da sociedade brasileira (nos termos relatados por Brito e outros) não pode ser caracterizado como algo inevitável, ou seja, “se assim ocorreu, é porque

assim foi necessário; não se teve outra escolha”. Alternativas certamente existiram, de que é testemunha o próprio relato do desembargador; faltaram, talvez, os elementos político-institucionais que desembaraçassem a ação dos novos agentes econômicos, ligados à pequena propriedade e ao comércio interno, reunidos paulatinamente em torno de um sistema de mercado eficiente. Estes agentes teriam condições e motivações para conduzir o processo de modernização da economia, de maneira semelhante ao ocorrido nos Estados Unidos (Furtado, 1998, 101). Podemos dizer que a semente do desenvolvimento – a existência de empreendedores – estava plantada no Brasil, mas, para brotar e florescer, necessitava do apoio de instituições favoráveis e estimuladoras.

O interessante é que o texto de Brito antecipa dilemas e contradições que, nas décadas seguintes, serão vividos pela nação independente. O Brasil independente herda, em economia, o estado de espírito intervencionista do Brasil colonial. O governo se sobrepõe ao mercado, a tutela à liberdade, o privilégio aos direitos. O destino do país é mais resultado de políticas internas do que de determinações imperialistas ou colonialistas, como bem mostra, cerca de meio século depois de Brito, o publicista e político Tavares Bastos e o empresário Irineu Evangelista de Souza, visconde de Mauá.

CAPÍTULO 2

TAVARES BASTOS E MAUÁ: EMBARAÇOS INSTITUCIONAIS À ATIVIDADE ECONÔMICA NO BRASIL IMPÉRIO

2.1 A Era do Capital

A mentalidade econômica intervencionista e regulamentadora, uma das principais características do cotidiano colonial, tem presença marcante no Império. Mesmo que as instituições políticas coloniais tenham sido eliminadas, as que as substituíram, de modelo francês, mantiveram a propensão à tutela governamental. Evidentemente, foi no seio dessas instituições que a economia agro-exportadora retomou o seu “dinamismo”. Por outro lado, certos fundamentos permaneceram intactos, como a restrição às liberdades e, em consequência, o descuido com o aprimoramento da infra-estrutura e da instrução, além da falta de sensibilidade para adaptar a Justiça às exigências dos novos tempos, em termos de rapidez e transparência. O ponto alto da permanência desses fundamentos é a segunda metade do século, durante o Segundo Império. O governo imperial tutela a economia, além, é claro, de estender seus tentáculos sobre parte substancial da sociedade. É muito sintomático que, na primeira oportunidade para estabelecer uma política econômica, o modelo adotado tenha sido o do protecionismo, com a tarifa Alves Branco de 1844. Pouco importa, para o fim deste estudo, se a finalidade era fiscalista ou industrialista. O Brasil imperial, da época de Bastos, é um país que herda características importantes do Brasil colonial, época de Brito.

Para Caio Prado (1998, 168), o país conhece o “progresso moderno” após 1850, o que nos parece um marco discutível, haja vista que desde o período joanino, vários passos foram dados no sentido de dar ingresso à colônia, depois à nação, na modernidade, buscando

beneficiar-se do progresso que soprava pelo mundo, a partir da Europa: em 1808, a abertura portuária; em 1822, a independência política; em 1850, a proibição do comércio atlântico de escravos; em 1871, a promulgação da lei do ventre livre; em 1888, a abolição da escravatura; em 1889, a fundação da República. Não há uma resposta definitiva sobre qual passo foi mais importante, mas cremos que devemos recuar até à abertura portuária para uma melhor compreensão do processo.

A abertura portuária de 1808, aconteceu porque, quando Napoleão decidiu fechar os portos da Europa continental à Inglaterra, a família real buscou refúgio na sua mais importante colônia. Da mesma forma, a extinção do tráfico atlântico de escravos em 1850, mesmo que indiretamente, é resultado dessa mesma abertura portuária e, mais diretamente, do tratado de paz e amizade celebrado em 1810, que já previa as novas formas de recrutamento da força de trabalho. Essas circunstâncias promoveram a inserção do país na comunidade de nações, favorecendo que se aspirasse atingir níveis semelhantes de civilização e cultura, contra as quais conspirava o “nefando comércio”, na opinião dos mais esclarecidos membros da elite dirigente.

Feita essa ressalva, esclareçamos: existe uma seqüência de marcos ao longo do caminho do Estado-nação brasileiro, que permite ao historiador recriar abstratamente as trajetórias dos homens oitocentistas. Essa seqüência configura um sentido, marcado por reformas lentas e graduais em todas as dimensões da sociedade brasileira. Mesmo na dimensão econômica, em que os testemunhos dão notícias de maior timidez nas mudanças, além de fortes movimentos contra-reformistas, não se pode deixar de notar um progresso das forças produtivas e o crescimento da economia, depois de 1850, como bem apontam alguns dos analistas mais críticos. A supressão do comércio de escravos, medida social e econômica relevante, exige como contrapartida uma nova forma de abastecimento de mão-de-obra, local ou estrangeira, criando possibilidades de atrair o imigrante europeu, ao mesmo tempo em que

induz os produtores a injetar capitais em novos ramos de atividade, prometendo uma nova fase de progresso e desenvolvimento.

O pensamento e as políticas liberais dão uma importante contribuição para se chegar a essa situação, sejam como impulsionadora de reformas e melhoramentos, seja como crítica que revela o atraso sob os regulamentos imperiais. Observamos que o período que vai de 1808 a 1850 é conhecido como período liberal, mas, por outro lado, a preocupação em caracterizar o momento posterior como não-liberal é pouco comum na historiografia. Caio Prado Júnior (1998, 123-141), por exemplo, referindo-se ao primeiro período, afirma que apenas Portugal perdeu com a abertura e que, em relação ao Brasil, “o progresso econômico do país é geral” (132). Por outro lado, somente a partir de 1850 o país conhece realmente o “progresso moderno” (168), com a construção das primeiras estradas de ferro e a criação das primeiras manufaturas. Para ambos os casos, entretanto, Prado dá pouca ou nenhuma atenção aos constrangimentos político-institucionais infligidos aos empreendedores; um exemplo deles é a *Lei dos Entraves* de 1860. A caracterização do progresso não leva em conta as potencialidades econômicas sufocadas por esses constrangimentos.

Situações de conflitos e confrontos vão marcar todo o desenrolar da segunda metade do século XIX, notadamente no quartel 1850-1875, em que as posições da iniciativa privada e do poder público ainda não estão suficientemente demarcadas. Vale a pena dizer que esses conflitos e confrontos são não apenas intergrupais, mas também intragrupais. Os discursos e as práticas, por exemplo, distinguem Tavares Bastos e Mauá, embora ambos militem na crença de que a liberdade de associação de capitais constitui política fundamental, incentivando o progresso e o melhoramento material do país. A traiçoeira equação das intervenções governamentais necessárias e indevidas divide as opiniões. Bastos, mais individualista, advogado dos interesses provinciais; Mauá, mais governista, monarquista. No

entanto, ambos não se eximem de mostrar os excessos regulamentares e os despropósitos da tutela governamental.

A renovação das forças produtivas, a partir de meados do século, num primeiro momento, contará principalmente com o patrocínio dos investimentos internos. Essa renovação sofre um processo de desgaste com as seguidas intromissões do governo imperial, interessado no controle do crédito, do meio circulante e na centralização da estrutura administrativa.

Sabe-se da existência de processos globais dinâmicos, gerados e propagados a partir da Inglaterra: liberalizantes em relação aos movimentos de capitais e trabalhadores; efetivos em relação à implantação e aperfeiçoamento da indústria manufatureira; propositivos no tocante ao fornecimento de instrução pública aos cidadãos. Da chamada era do capital chegam ecos aos trópicos - fortes, embora muitas vezes distorcidos e incompreendidos.

Analisaremos, neste capítulo, as concepções liberais do deputado e jornalista Aureliano Candido de Tavares Bastos, alagoano de nascimento, com dinâmica atuação nos meios políticos da Capital Imperial. Nascido em 1839, falecido em 1875, ele teve uma carreira política curta e fulminante, produzindo uma extensa bibliografia, que toca nas raízes dos problemas da sociedade brasileira.

Ele foi estigmatizado pela velha historiografia como fisiocrata, por defender que a verdadeira indústria nacional era a agricultura e que as concessões de subsídios e incentivos e a promulgação de tarifas protetoras aos manufatores criavam uma indústria fabril ineficiente, irrelevante do ponto de vista da produtividade. Ao mesmo tempo, não lhe foram perdoadas as posições livre-cambistas, que lhe renderam a alcunha de *sipaio*⁹, na suposição de que fazia a defesa dos interesses comerciais ingleses.

⁹ Conforme Lupércio Antonio Pereira (2000, 68), “Sipaios eram as tropas de nativos hindus que serviam aos interesses imperiais britânicos na Índia. Por analogia, sipaio seria, todo nativo ou membro do povo colonizado – que se colocava a serviço ou funcionasse como um agente aliado da potência colonizadora”.

De nossa perspectiva, Bastos é um reformador, preocupado com o envelhecimento precoce da jovem Nação, por conta da adoção, no seu ponto de vista, de instituições e idéias européias ultrapassadas, em descompasso com os rumos seguidos pelo progresso no mundo. Essas idéias e instituições são criticadas não apenas por emperrar os progressos materiais, mas igualmente por obstruir os melhoramentos morais de que necessita o país.

Concentraremos nossa atenção nos obstáculos aos melhoramentos materiais: os excessos da centralização política e da legislação preventiva, que, com leis e regulamentos, restringem a atividade da iniciativa privada; o comportamento parcial da justiça, que põe em risco os direitos individuais; a falta de instrução pública, que impede a melhoria dos processos de produção.

Analisaremos as concepções de Bastos, baseando-nos também nas posições do empresário e deputado Irineu Evangelista de Souza que, tornado barão no Império, e depois visconde de Mauá, talvez possa ser considerado como o principal representante dos novos interesses econômicos, ligados às atividades urbanas. No tempo anterior ao dele, no campo e na cidade, os negócios estavam vinculados direta ou indiretamente ao comércio e emprego de escravos. O mundo dito civilizado, Inglaterra à testa, estimulado pelo trabalho livre, pela autonomia da iniciativa privada e por instituições político-sociais protetoras dos direitos individuais, caminhava, em rápidas passadas, numa direção. Enquanto isso, no Brasil, embora independente, o ambiente ainda lembra em parte o antigo regime colonial. Em 1850, contudo, o comércio de escravos, base das operações econômicas, recebe um golpe de morte e o rumo a seguir se apresenta com alguma clareza: a abolição gradual da escravatura. No entanto, em razão da complexidade que assumira o problema servil ao longo de pouco mais de três séculos, o mesmo não ocorre quanto ao ritmo a ser adotado nas reformas.

Mauá, nascido no Rio Grande do Sul, em 28.12.1813, faleceu no Rio de Janeiro em 21.10.1889, menos de um mês antes da proclamação republicana. Filho de imigrantes

açorianos, viveu em sociedades hierárquicas e nobiliárquicas, como a colonial e a imperial, tendo berço plebeu. Ao longo do século XIX, no entanto, construiu e perdeu um império econômico, que se estendeu da floresta amazônica aos arredores de Buenos Aires, na Argentina. Foi contemporâneo de Bastos, com quem teve divergências concretas, notadamente em relação à manutenção de monopólios na navegação costeira e, principalmente, na bacia do Amazonas, onde Mauá tinha interesses. Havia também divergências ideológicas, uma vez que Mauá era mais flexível em relação à iniciativa estatal. Contudo, para os fins deste estudo, não interessam apenas os afastamentos, mas principalmente as aproximações. Estas nos dão a oportunidade de constatar que a intervenção do Estado na economia é um fato, para flexíveis e inflexíveis, e uma tradição, se levarmos em conta que ela já havia sido demonstrada por Brito na virada do século.

2.2 Restrições à Liberdade Econômica

O ano de 1860 não é mencionado como possível marco da modernidade econômica no Brasil. Ao contrário, a promulgação da chamada *Lei dos Entraves* (lei, de 22.08.1860, e decreto governamental, de 19.12.1860) caracteriza exemplarmente a intervenção do Estado e a imposição sistemática de obstáculos à iniciativa privada, segundo autores como Bastos e Mauá.

Na esfera econômica, a principal finalidade dessa regulamentação foi disciplinar a constituição e a atividade das sociedades anônimas. Ela afetou, sobretudo, a liberdade de ação daquelas empresas que dependiam do aporte de grandes volumes de capitais, como as empresas bancárias e as ferroviárias. Autores como Bastos entendem a medida como retrocesso, como coroação da obra conservadora, começada em 1840 com o “golpe de Estado” aplicado por aqueles que conseguiram a maioria de Pedro II. Esse período, que

ele qualifica de absolutismo, teria começado com uma medida político-partidária e teria sido consolidado e consumado com uma medida econômica, para o bem do governo e o pesar da sociedade civil, homens de negócios, principalmente. Bastos critica, fundamentalmente, o reforço da centralização administrativa imposto pela lei e pelo decreto, pois ela suprime as franquias locais e subverte leis econômicas consideradas inquestionáveis, originando desperdício, lentidão decisória, maior despesa para o Estado, ou seja, para o público. Registra Bastos:

Depois, sobretudo, que a Lei de 22 de agosto de 1860, concebida sob as mais tristes inspirações, veio jungir a indústria, naturalmente livre, ao carro pesado de um governo impotente, a centralização tornou-se verdadeiro ecúleo do espírito de empresa. A não ser das poucas excetuadas, a companhia ou sociedade que se organize para exercer uma indústria lícita na mais longínqua província, deve implorar ao governo na Corte licença e aprovação dos estatutos. Sobre uma e outra cousa, porém, interpõe o Conselho de Estado o seu parecer. Às vezes o Conselho indica a alteração na proposta, e os papéis tornam à província pelos mesmos canais. Por isso, em regra, o processo de aprovação consome um ano. (BASTOS, 1975, p. 18)

E complementa:

O artigo 2º da Lei de 22 de Agosto dava ao governo muito pretexto para fazer do Decreto n. 2.711, de 11 de dezembro seguinte, uma vasta rede de prevenções contra as sociedades anônimas, assim mercantis como civis (Art. 2º pr. da lei), assim religiosas como profanas, assim literárias como políticas (Art. 27, 33 e outras do decreto citado). E, para que não reste dúvida alguma acerca dos poderes de que investiram o já poderosíssimo Estado, o decreto repete com a lei que a ele pertence, primeiro que tudo, decidir se o objeto ou fim da companhia ou sociedade anônima é lícito e de utilidade pública. Quando considero nestas usurpações inqualificáveis, que têm as câmaras permitido ao poder executivo contra as liberdades expressamente reconhecidas pela constituição(...). Aí está o caminho franco ao despotismo. (BASTOS, 1975, p. 22)

O Estado, com seus longos tentáculos, ao intervir em assunto que não deveria ser do seu interesse, agrava as dificuldades de uma economia e sociedade já marcadas pela carência de população, pelas enormes distâncias entre as povoações, entre as províncias, e pelo distanciamento político entre estas e a Corte. Para Bastos, a teia burocrática, associada à

legislação, ao embaraçar a iniciativa e o espírito empresarial, reduz o ritmo do sistema econômico. Tempo ainda não é dinheiro no lado de baixo do Equador.

Conforme o relato de Bastos, a ação do Estado imperial brasileiro tolhe a iniciativa privada, mas não fica restrita à esfera econômica, invadindo todos os domínios da sociedade brasileira. Teremos oportunidade, no terceiro e último capítulo, de explorar mais detidamente esse ponto, mostrando que essa ação derivava de um cálculo ou ponto de vista bastante influente na elite dirigente do Império, tomando como base um suposto despreparo dos brasileiros para a liberdade. Um pensador liberal, como Bastos, discordava desse ponto de vista, sugerindo que apenas a liberdade, e não a tutela, poderia levar os indivíduos ao aprendizado da ação e da reflexão livres, ou seja, apenas a liberdade poderia alimentar a liberdade.

Por ora, basta-nos mostrar as consequências da tutela para economia. Deter-nos-emos em três delas: a primeira diz respeito à criação de uma vasta teia burocrática, que deixa os empreendedores à mercê de burocratas insensíveis às exigências das operações de mercado; a segunda diz respeito à deformação de caráter, que torna os indivíduos dependentes, sem iniciativa. Essas condições são incompatíveis com o progresso e a criação de riquezas. A terceira diz respeito às restrições ao crédito e aos movimentos dos capitais, que levariam a produção a uma posição estacionária, no mínimo, ou, no limite, decadente.

2.2.1 Burocracia

Em primeiro lugar a burocracia. Bastos não nos dá informações quantitativas sobre ela, nem tampouco deixa claro de onde vêm os indivíduos que a compõem. Talvez, historiadores como José Murilo de Carvalho nos ofereça uma idéia melhor, embora não desça às minúcias: concentra sua investigação sobre a alta burocracia e, mais especificamente, sobre

a alta administração imperial, que compõe a elite dirigente, representada, em primeiro plano, por magistrados e, em segundo, por religiosos e soldados.

Bastos nos permite enxergar a natureza dessa “classe”, organizada para concentrar poderes, exercer controle sobre as atividades e os projetos dos súditos e garantir que o destino do país seja construído a partir do Rio de Janeiro, vinculado a um projeto político costurado nos gabinetes palacianos. Essa teia burocrática caracteriza-se pela centralização e lentidão decisória, as quais, por sua vez, originam-se da falta de autonomia dos funcionários encarregados de examinar os pleitos e da contínua transferência de responsabilidades entre eles. Deste modo, as decisões só ocorrem nos escalões superiores, em prejuízo do empresariado. O resultado da falta de observância das competências e alçadas funcionais é o amontoado de papelada e o adiamento de projetos. Tudo isso é ainda agravado pelo fato de se tratar de um país continental, de população rarefeita, infra-estrutura deficiente e pouca urbanização. Anota Bastos:

Aqui basta recordar o que todos os pretendentes sabem e lamentam, as dependências da capital, as delongas das suas repartições, as despesas forçadas e desnecessárias, o lento processo perante o Conselho de Estado, o hábito burocrático de emendar e reprovar, a papelada, os meses e anos consumidos em diligências às vezes infrutíferas, os conflitos de competência e os receios que frequentemente inspiram os projetos das províncias à timidez do governo central. Acaso não existe já entre os brasileiros a crença de que a incorporação de sociedades é graça especial do governo? Não é também essa tutela do Estado um dos instrumentos de corrupção? Assim fortaleceu-se o poder, que assombra a nação. (BASTOS, 1997, p. 281 e 282)

A protelação é a marca da centralização administrativa. Assim, as oportunidades para os empreendedores passam e os males do país ficam sem remédio.

Para ilustrar esse sistema de governo, não é descabido aqui recordar um pouco da trajetória do empresário Irineu Evangelista de Souza, o visconde de Mauá, importante banqueiro e empresário pioneiro em diversas atividades. Essa trajetória está visceralmente relacionada ora à interdição ora ao livre acesso aos gabinetes imperiais, às amizades com políticos influentes. É por livre e espontânea vontade do empresário que assim tenha

ocorrido? Não existem elementos para uma resposta negativa ou positiva para essa pergunta, mas, nas entrelinhas de sua *Autobiografia*¹⁰, encontramos algumas pistas que nos dão sinais de que as circunstâncias foram aparecendo e se tornando incontornáveis.

A dimensão do império empresarial do visconde, sem dúvida, é fruto de sua adesão ao projeto político do império, seja na Amazônia, quando, com a navegação fluvial, cria um fato ocupacional, evitando assim pretexto para projetos expansionistas de potências estrangeiras, seja na bacia do Prata, onde garante os interesses brasileiros nos conturbados choques com as repúblicas vizinhas. Essa adesão, contudo, é uma condição para que Mauá possa desenvolver seus projetos prioritários, ligados, fundamentalmente, às atividades financeiras e, em segundo plano, às de empreiteiro ferroviário. Isso não significa, contudo, que Mauá tenha passado ileso pelos atritos políticos e pelo vaivém da regulamentação econômica. É muito significativo o seu relato sobre a criação do Banco Mauá, sua segunda tentativa na atividade bancária, depois de o Banco do Brasil, recriado por ele em 1851, como instituição privada, ter sido incorporado pelo governo imperial, em 1853:

Formuladas por mim as condições de existência da sociedade bancária, e obtida a coadjuvação de amigos importantes, não me julguei dispensado de consultar sobre elas os meus amigos que compunham o ministério que governava em 1854 – entreguei a S. Ex. o Sr. Visconde do Paraná, chefe do gabinete e ministro da fazenda, os estatutos, e pedi-lhe que, por si, e consultando o seu colega da Justiça, me dissesse se, em face da legislação vigente, encontravam algum obstáculo ao pensamento formulado, não lhe ocultando a aspiração que essa forma envolvia, de funcionar a nova sociedade fora do arbítrio governativo, a que estavam sujeitas as sociedades anônimas, existindo até no código a disposição exorbitante de poderem ser dissolvidas administrativamente sem a intervenção dos votos dos acionistas, o que, tratando-se do emprego de capitais, parecia-me uma anomalia (...). Uma semana depois disse-me S. Ex. que achava a minha combinação isenta de qualquer objeção assim legal como de outra espécie. (MAUÁ, 1987, p. 112)

À parte a denúncia do arbítrio governamental, é interessante que o empresário tenha se visto na obrigação de consultar os ministros sobre os estatutos de um novo banco, mesmo

¹⁰ Autobiografia empresarial, publicada originalmente em 1878, no Rio de Janeiro, com o título de *Exposição do Visconde de Mauá aos Credores de Mauá & C e Ao Público*, em que o visconde presta contas de suas diversas atividades e tenta explicar as causas de seu insucesso empresarial.

antes de sua existência, e que esse estatuto tenha passado pelo crivo da burocracia. Ele contava, certamente, com a boa vontade desses ministros para agilizar os trâmites e conseguir a aprovação da nova empresa, atitude que era possível em relação ao visconde, morador vizinho da Corte, rico, com amigos influentes no poder executivo. No entanto, apesar de todos esses atributos e qualificações, ele pressentia as dificuldades dos meandros burocráticos. Imaginem, então, os projetos de empreendedores isolados nas províncias, longe do centro decisório: estes não contariam com nenhuma boa vontade extra. No final das contas, nem mesmo o poderoso Mauá pôde contar com ela, a despeito do encorajamento dos amigos ministros. Depois do registro do estatuto do banco no Tribunal do Comércio, de grande parte das ações terem sido subscritas e o banco receber depósitos, um decreto, de 30 de dezembro de 1854, com efeito retroativo, proibiu a divisão do capital em comandita por ações e mudou a trajetória da empresa, dando-lhe uma “base insuficiente”, nas palavras do próprio visconde, que em muito ajudaria a levar à ruína o seu império econômico, cerca de duas décadas depois.

2.2.2 Dependência do Indivíduo

Em segundo lugar, o desestímulo à iniciativa individual. Não se trata de mencionar apenas a redução do nível de crescimento econômico e de produção, uma de suas conseqüências; trata-se, também, segundo Tocqueville, um dos principais inspiradores de Bastos, da origem da “deformação” de caráter que leva à passividade, de se esperar que as soluções para os problemas venham do governo central. Essa “deformação” não atinge só as classes baixas da população, mas perpassa todas as classes sociais, até mesmo aqueles extratos poderosos que comandam o país. Isso, sem dúvida, dá uma colaboração muito grande para o atraso e o subdesenvolvimento econômico. A tutela política e econômica, ao invés de minimizar o problema, potencializa-o e agrava-o.

Esse efeito é especialmente visível na esfera econômica. Os agentes econômicos, ao invés de investir seus capitais e modernizar suas técnicas e instrumentos, preferem aumentar seus ganhos especulando com títulos públicos. É uma postura rentista, conforme mostram contemporâneos, como Mauá, e analistas atuais, como Jorge Caldeira. Estimulada pelo Governo Imperial, que compete com o setor produtivo pelos escassos recursos existentes. A iniciativa industriosa e o amor ao trabalho, condições básicas para o desenvolvimento da economia e para o acúmulo de riquezas, não são incentivados pelo governo, gerando acomodação, atraso e pobreza.

O caso brasileiro assume proporções ainda mais graves em razão do histórico de colonização, que levou os habitantes à marcante subordinação aos poderes constituídos na colônia e na metrópole, por três séculos. Assim, a substituição de um governo interventor e tutor por outro, independente, mas de semelhante caráter, não contribuía para modificar o estado de coisas. No caso do Governo Imperial, a situação podia ser ainda pior porque a intervenção estava entranhada no território. Ao contrário do governo português, que tinha de contar com as inconstantes boa vontade e diligência dos poderes locais, o Império podia exercer a tutela com muito mais eficácia e zelo.

Numa carta escrita no início da década de 1860, Bastos faz uma avaliação dura e contundente do caráter do homem brasileiro. Acomodado à subordinação ao governo, que se apresenta como um “estrangeiro poderoso”¹¹, ele se exime de assumir responsabilidades como cidadão:

O vício orgânico dos homens neste país, vós o sabeis, é a ausência de autonomia. O brasileiro não se sente independente e livre, não se dispõe a vagar nos mares da vida contando só com a sina da sua estrela e os ventos da sua fortuna, não resolve caminhar senão apoiado nalgum braço protetor. Nos desertos da existência, não vai ele mesmo plantar a árvore que o deva abrigar: alonga os olhos e procura logo árvore copada, a cuja sombra estenda a sua barraca de viagem. Esta fraqueza de ânimo que é nosso característico, explica bem a maneira porque de

¹¹ O termo é de Tocqueville e é citado por Bastos (1997, 111) na sua crítica à centralização.

ordinário procedem as autoridades do país. Apesar de recomendações e avisos recentes do governo, o juiz de direito, v.g., não resolve por si uma espécie qualquer, que se lhe ofereça, sob o aspecto de certa gravidade ou novidade. Consulta ao presidente, o presidente ao ministro, o ministro à secretaria, e da secretaria aos consultores, e dos consultores ao Conselho de Estado (...). O ministro, em regra, conhece de tudo, mas não resolve nada sem ser apoiado em tantas e tantas informações. Como a judiciária, procede a autoridade militar, a eclesiástica, a administrativa. Assim, uma concentração, que não estava nem podia estar no pensamento da lei, torna-se a realidade insuportável dos nossos dias. (BASTOS, 1975, p. 16)

Bastos destaca especialmente o espírito de dependência que toma conta das autoridades incumbidas de tomar decisões, as quais, pela protelação e pela demora, dificultam a vida dos cidadãos. Bastos minimiza, nesse ponto, a responsabilidade da legislação em si, mas, em outras passagens, deixa claro que seu “espírito” é responsável por esse enfraquecimento dos ânimos. As instituições coloniais são substituídas pelas imperiais, mas a matéria de que são feitas é a mesma ou muito parecida.

Mauá, além disso, constata a falta de iniciativa privada, mas aponta como principal responsável a existência de leis preventivas e a intervenção indevida do governo nos negócios particulares. Ele mostra um brasileiro reprimido pelas condições políticas e institucionais, com dificuldades para exercer livremente as suas atividades e contribuir para a transformação dos recursos naturais em produtos comercializáveis, cujas possibilidades em um país novo como o Brasil eram muitas. Afirmar ele:

Clama-se que no Brasil tudo se espera do governo e que a iniciativa individual não existe! E como não há de ser assim se tudo quanto se refere à ação do capital, desde que este se aglomera para qualquer fim de utilidade pública ou particular, em que a liberdade das convenções, devia ser o princípio regulador, esbarra-se logo de frente com péssimas leis preventivas, e quando estas não bastam, a intervenção indébita do governo aparece na qualidade de tutor? (MAUÁ, 1987, p. 100)

A tutela, em ambos os casos, é vista como um desvio do caminho histórico e natural, com funestas conseqüências para o progresso geral da sociedade brasileira. Desvio, é verdade, quando o ponto de referência é o desenvolvimento das sociedades de origem anglo-saxã, com a Inglaterra e os Estados Unidos na dianteira; continuidade quando a referência é Portugal,

que nos legou boa parte das instituições coloniais. Estas servem como justificativa, conforme o Visconde do Uruguai, para a introdução das instituições francesas no país, tornadas alicerces do Estado imperial. Essas instituições, as antigas e as novas, são marcadas pelo relacionamento hierarquizado entre o Estado e o mercado, entre o Estado e a sociedade civil. Em ambas as situações, o Estado assume a função de tutor,

Assim, o quadro se configura como uma mistura de desvios e continuidades. Desvios, porque não estamos isolados no mundo, somos permeáveis às mudanças, podemos fazer escolhas como país livre e precisamos emular e aprender não com os atrasados, mas com os adiantados. Continuidades, porque as mudanças profundas ocorrem de dentro para fora, após bom tempo de aprendizado e assimilação, caracterizando-se, então, como mudanças culturais, políticas e econômicas.

Para Mauá e Bastos, assim como para Brito, seis ou sete décadas antes, a violação das leis da economia política, a “boa-nova” que tinha sido levada a todos os cantos do mundo, leva ao desestímulo dos produtores e, pior, do empreendedorismo. Além disso, a invasão do espaço econômico pelo Estado e pelos governos pisoteia a liberdade de convenções entre os particulares. Nesse cenário, a preponderância econômica do Estado e do governo não é mais vista como exceção, mas como uma regra que, invertendo os direitos naturais, é sancionada por normas legais. O que se perde de vista, então, é o propósito de criação de riquezas em favor da conservação do poder. Mais uma vez, o depoimento pessoal de Mauá sobre uma das empresas por ele criada, a Companhia Iluminação a Gás do Rio de Janeiro, pode ser muito elucidativo. Conta ele:

Entre as companhias que criei foi esta uma das que mais prosperou: daí a guerra do costume. Desgraçadamente entre nós entende-se que os empresários devem perder, para que o negócio seja bom para o Estado, quando é justamente o contrário o que melhor consulta os interesses do país. Basta dizer que o resultado favorável anima a criação de outras empresas. (MAUÁ, 1987, p. 12)

Segundo o banqueiro, êxito atrai êxito, fracasso atrai fracasso. O costume e a rotina guerreiam a mudança e a inovação. Contudo, para que o Estado ganhe, é necessário que os empresários ganhem, que a economia funcione livre e plenamente. Não o contrário, que é o que ocorre no Brasil. O Estado não está empenhado em criar as condições políticas e institucionais para que o país atinja um patamar superior de desenvolvimento. Conservando as estruturas de poder, está empenhado tão somente em explorar aquilo que já existe. Atingir esse novo patamar superior passava, em meados do século XIX, pela livre associação de capitais, pela expansão do meio circulante e do crédito, nosso terceiro ponto.

2.2.3 O Valor do Capital

Alain Peyrefitte, autor francês, em *A Sociedade de Confiança* (1999), escreve que a mentalidade econômica moderna está fundada no crédito, ou seja, na relação de confiança, estabelecida entre credor e devedor, de que os valores emprestados retornarão nas datas aprazadas, acrescidos dos juros previamente estipulados. Caso isso não aconteça, as instituições competentes, como a Justiça, entram em cena para forçar a restituição, preservando os direitos de propriedade. A essa *sociedade de confiança*, segundo ele, contrapõe-se uma *sociedade de desconfiança*, caracterizada por relações conflitivas e confrontativas, oriundas das tentativas dos tomadores de crédito de retardar a restituição e contestar a legitimidade dos valores a serem amortizados, seja recorrendo sistematicamente à via judicial, seja pressionando os poderes políticos a lhes conceder privilégios, por meio de uma legislação favorável. Não que a contestação de contratos seja ilegítima, mas o desrespeito sistemático aos seus termos cria um ambiente desfavorável à ampliação do crédito e dos negócios.

É possível que tal pensamento derive do de Max Weber, expresso em *Ética Protestante e o Espírito Capitalista*. O exemplo do capitalista moderno, para Weber, é o norte-americano Benjamin Franklin, que, tendo como uma das finalidades principais a manutenção do crédito perante seus semelhantes, regula sua vida pelo trabalho duro e pelo comportamento sóbrio. “O som de teu martelo às cinco da manhã, ou às oito da noite, ouvido por um credor o fará conceder-te seis meses a mais de crédito; ele procurará, porém, por seu dinheiro no dia seguinte, se te vir em uma mesa de bilhar ou escutar tua voz em uma taverna”, ensina Franklin (Weber, 1967, p. 30). Esse comportamento econômico racional, calculado, marca a moderna economia capitalista em contraposição à economia tradicional, embora também capitalista.

O crédito, derivado da confiança, é um dos pilares da economia moderna. Ele tem a capacidade de impulsionar o desenvolvimento econômico, pois, fazendo com que os capitais circulem, munindo a produção das indispensáveis ferramentas, das mais variadas procedências e substâncias, propicia a transformação dos recursos naturais em produtos e, assim, garante a reprodução do capital. As instituições políticas podem colaborar com essas circunstâncias ou obstruir a trajetória do capital. Naqueles ambientes em que vigoram instituições políticas liberais, segundo Bastos e Mauá, o desenvolvimento econômico é favorecido porque tais instituições facilitam os propósitos produtivos dos ricos capitalistas, que, visando os interesses pessoais, favorecem o bem comum. Afirmam, por outro lado, que, onde as instituições políticas são predominantemente centralizadoras e intervencionistas, há uma forte desconfiança seja para investir os capitais na produção seja para deixá-los disponíveis a quem se interesse por pagar juros pelo seu uso. Isso acontece porque as instituições não acenam com a garantia dos direitos, particularmente o de propriedade.

O Brasil imperial, do ponto de vista desses liberais, encontrar-se-ia na segunda situação. A tutela governamental, somada aos condicionamentos naturais e históricos,

emperram o desenvolvimento e a modernização econômicas, embora, evidentemente, ocorra o crescimento da produção fundada na economia tradicional. Autores como Bastos e Mauá consideram que esse emperramento é resultado das restrições à liberdade bancária e ao crédito em razão de serem estes vistos como possíveis fontes de desordem e insatisfação sociais.

Há notável convergência entre o pensamento de Bastos e o de Mauá a respeito da necessidade de liberdade bancária e de se dar segurança institucional à livre convenção e à associação de capitais entre os indivíduos. Bastos, o intelectual-político, não vê a economia como instância autônoma ou forjadora dos interesses políticos, mas enxerga o entrelaçamento de ambos – valores pessoais e interesses políticos. Economia é política, política é economia. Desse modo, quando aponta os desvios de rumos na economia política imperial, tem sempre em vista a relação desigual entre o governo central e as províncias. Bastos não crê que os erros do governo imperial possam ser corrigidos por ele mesmo. Apenas com a descentralização do poder, as províncias poderiam descobrir seus próprios problemas e suas próprias soluções e, indo um pouco além, adaptarem-se aos riscos e oportunidades oferecidos por um século repleto de inovações econômicas e sociais.

O sistema bancário brasileiro, em expansão a partir de meados do século XIX, é fortemente marcado pela tutela governamental. Isso ocorre, em primeiro lugar, porque o governo possui sua própria instituição financeira, o Banco do Brasil, que obtém indisfarçáveis privilégios legais e mantém o domínio do mercado financeiro. Em segundo lugar, porque o governo cria uma dura legislação, chamada de preventiva pelos adversários liberais, que reduz a margem operacional dos bancos privados; em terceiro lugar, a política financeira governamental é caracterizada pelo controle da expansão do meio circulante, vista como possível fonte de desequilíbrios financeiros, como a inflação e a instabilidade social, o que afetaria a economia tradicional em benefício de banqueiros “ambiciosos e interesseiros”.

Bastos critica com contundência essa intervenção e concentração de poderes, argumentando que elas não têm produzido resultados positivos para o país, que de tudo carece, inclusive de bancos. Afirma ele:

Compreende-se quanto promoveria a prosperidade nacional a liberdade bancária assim entendida e aumentada pela descentralização. Em país sem escolas, sem bancos, sem nada que facilite a vida e adiante o progresso, a reforma bancária, sobre a base da liberdade completa, apenas regulada por leis provinciais é, sem dúvida, das mais urgentes medidas econômicas. Custa crer que se julgasse sábia a política da restrição artificial do crédito em país tal, sem suficiente indústria e capitais flutuantes, onde por isso mesmo ele já é limitadíssimo; e que os adversários da pretendida desordem financeira proveniente da multiplicidade de bancos, não empregassem o mesmo zelo em combater o monopólio do crédito exercido por um banco único para o império inteiro, que o distribuía da maneira mais imperfeita e com a maior desigualdade, e nem logrou evitar a própria ruína apesar de grandes privilégios e constantes favores. (BASTOS, 1997, p. 286)

Vemos, nessa citação, o objetivo de conjugar uma necessidade econômica, a liberdade bancária, à necessidade política, a descentralização, como forma de facilitar a obtenção das comodidades da vida e a promoção da prosperidade e do progresso. A finalidade é multiplicar os bancos atuantes no país, facilitando uma melhor distribuição do crédito entre as províncias e, assim, animando suas vidas econômicas, como proporá Mauá.

Não obstante, para ele, o Governo Imperial – legislativo e executivo - segue na “contramão da história”, desviando-se do bom caminho. A *Lei dos Entraves* aumenta as dificuldades para a criação de empresas, uma vez que todas as sociedades anônimas, provinciais ou não, dependem de aprovação do poder executivo central para poderem funcionar. No caso de companhias ferroviárias e bancárias, além dessa aprovação, existe a necessidade de concessão de licença pela Assembléia Geral. Assim, os excessos de tutela governamental criam dificuldades para a modernização da economia, no campo e na cidade, na Corte e nas províncias.

O governo central tem a pretensão de controlar e planejar a economia, tirando dos agentes econômicos a espontaneidade dos cálculos e reações, motivados pelos próprios

interesses e pela busca do lucro. A liberdade de convenções, característica das economias de mercado, fica à mercê da boa-vontade política. Para Bastos, a tutela, especialmente em relação ao sistema bancário, é reveladora do absolutismo:

Fora preciso escrever longas páginas para indicar cada um dos excessos, para expor os vexames dessa regulamentação minuciosíssima. A sua parte bancária e econômica assenta em exagerado ou falso conceito da onipotência do Estado, das vantagens de sua fiscalização sobre os capitais associados, da necessidade de sua tutela. A sua regulamentação das diversas companhias, porém, revela melhor o espírito absolutista da reação conservadora. Basta referir que o decreto de 19 de dezembro de 1860 expressamente declara (artigo 9) que o prévio exame dos requerimentos para incorporação de bancos <<versará sobre os seguintes pontos: se o objeto ou fim da sociedade é lícito ou de utilidade pública; se a criação pedida é oportuna ou de êxito provável; se o capital marcado nos estatutos é bastante para o objeto da empresa>>. E nas demais sociedades, diz o artigo 27, também se examinará <<se o fim social é contrário aos bons costumes>>. Tudo isto envolve o mais largo arbítrio para o poder executivo. (BASTOS, 1997, p. 284)

Quando aponta o “espírito absolutista da reação conservadora”, Bastos, membro do Partido Liberal, está se posicionando politicamente, mas esse posicionamento mostra mais do que o aspecto partidário: caracteriza uma visão de mundo, de sociedade e de economia.

Bastos cita os artigos 9 e 27 do decreto de 1860 com a finalidade de mostrar que as exigências ali postas contrariam o espírito de liberdade, que impulsiona a criação da riqueza. Não concedem aos indivíduos a prerrogativa de optarem pelo que é ou não de utilidade para eles; não deixam a cargo do mercado a definição do êxito ou do fracasso; não atribuem aos empreendedores a responsabilidade pelo planejamento das condições de atuação nesse mercado, inclusive no tocante aos capitais suficientes para tocar o empreendimento. Da mesma forma, a exigência da observância dos bons costumes moraliza relações que deveriam ser puramente comerciais ou empresariais.

Enquanto nos trópicos a tutela governamental cerceia as atividades empresariais e mantém a sociedade na pobreza, nos principais centros europeus, com a Inglaterra na dianteira, procura-se liberar a vitalidade dos agentes econômicos, para que possam aplicar suas energias em empresas lucrativas, beneficiando não apenas a si mesmos, mas também a

sociedade como um todo. Na área financeira, notadamente, há uma expansão da oferta de crédito e uma precoce especialização dos serviços prestados.

Landes (1998, p. 286 - 308) afirma que, no continente europeu, a oferta de crédito está na base da expansão ferroviária e manufatureira. Essa oferta provem de diversas origens: de investimentos privados e públicos, distribuídos entre capitalistas isolados, bancos de depósitos e bancos de investimentos (estes investindo em operações de longo prazo), ou, ainda, de uma mistura de capitais nativos e estrangeiros. Sem essa oferta de crédito, é muito provável que um país como a Inglaterra não teria tido tão notável avanço econômico naquele período. A redução da atividade econômica, por falta de crédito, é o que pensadores como Bastos buscam remediar quando combatem as intervenções indevidas do Estado por considerá-las como fonte dos males.

Mais do que Mauá, Bastos coloca a iniciativa privada no centro das relações econômicas e, a crermos no registro Landes, não podemos nos furtar de reconhecer a sagacidade e perspicácia do alagoano: a iniciativa privada é o motor do desenvolvimento. Ele demonstra, no caso europeu oitocentista, estabelecendo um gradiente leste-oeste, que, quanto maior é o nível de intervenção estatal, do leste para o oeste, menor é o nível de desenvolvimento – a Rússia, no leste, patrocina a intervenção extrema, enquanto a Inglaterra, no oeste, é exemplo de mínima intervenção.

O que mais inquieta Bastos é que a experiência colonial, centralizadora, foi seguida por outra, imperial, mal copiada da matriz européia. Garantiu-se, assim, a longevidade da intervenção estatal na economia, sinalizando com um futuro pouco promissor, embora as potencialidades do país pudessem aflorar com força se fossem liberadas as forças produtivas existentes ou embrionárias.

Uma das consequências mais notáveis da concentração do crédito é a competição entre o poder público e a iniciativa privada pelos poucos recursos existentes. No caso, a

vantagem, é claro, é do poder público, que tem à sua disposição o Banco do Brasil. Para Mauá, tendo este banco uma participação desproporcional no mercado, sendo o braço financeiro do governo imperial, deveria ser o disseminador do crédito e estimulador da produção em todo o império, abrindo filiais nas províncias e aprimorando seus instrumentos financeiros. A atividade do Banco do Brasil, no entanto, estimula a especulação financeira, o rentismo, em detrimento da produção, do capitalismo:

Ninguém pode calcular as conseqüências dessa legislação na marcha das transações; dessa época em diante, no Brasil, o espírito de associação, que começava a dar alguns passos, manietado o uso do crédito, retraiu-se, e os capitais realizados entregaram-se em sua máxima parte ao tesouro público, e só os de movimento diário, sendo entregues aos bancos. O que isto significa em referência à criação da riqueza nacional, qualquer cabeça financeira, que conheça a ação dos verdadeiros princípios econômicos, que o diga. (MAUÁ, 1987, p. 134)

Legislação preventiva, retração do crédito, atraso do progresso; eis os problemas. A passagem acima pode ser ilustrada por um exemplo isolado, mas sugestivo. Podemos retirá-lo da trajetória do comerciante David dos Santos Pacheco, barão dos Campos Gerais, nascido em 1810 e falecido em 1893.

Mais do que o visconde de Mauá, que viu nascer e quase morrer o império, o barão viu nascer tanto o Império quanto a República. Ao contrário de Mauá, que operava a partir da capital imperial e tocava os mais diversificados negócios, numa escala internacional, o barão operava a partir da província, a quinta comarca da província de São Paulo, depois província do Paraná. O seu negócio era o comércio de muares no Brasil meridional, desde o Rio Grande do Sul até Sorocaba, interior da capitania de São Paulo. O negócio do tropeiro foi intenso entre as décadas de 1830 e de 1860; ele conjugou, com o avançar dos anos, as atividades de comércio de tropas e de aluguel de invernadas para outros comerciantes. O barão enriquece nessas atividades, mas consolida sua fortuna a partir de 1865 quando, segundo Cecília Maria Westphalen (1995, p.79), “começa a tornar-se um capitalista”.

O barão dos Campos Gerais torna-se um rentista, na realidade. Passa a investir os lucros dos negócios na aquisição de apólices da dívida pública, que remunera a juros anuais de 5% ao ano. O comerciante não procura modernizar seus negócios, comprando ações de bancos ou ferrovias; não busca estruturar esses negócios fora do círculo familiar; decide, enfim, não correr riscos. Para quê, se poderia viver, e bem, de rendas? A atividade de investidor em papéis da dívida pública dura de 26 de novembro de 1864, quando adquire as primeiras apólices, até 01 de setembro de 1890, quando adquire as últimas, consumindo um capital de 151:393\$216, que lhe garante um rendimento de 110%, ou seja, os juros auferidos cumprem um total de 166:578\$150. Um excelente negócio. Para se ter uma idéia da participação dos títulos da dívida pública na composição do patrimônio do barão, basta dizer que, pelo balanço de 1878, eles correspondem a quase um terço da totalidade, ou seja, superam os valores dos bens de raiz, animais, escravos e contas a receber.

Esse exemplo é muito significativo dos efeitos da legislação financeira preventiva, em seus princípios. Prevenir o quê? Sugerem as fontes que se pretendia evitar as ameaças reais e imaginárias ao poder político imperial, interessado na direção dos grandes negócios e na construção de uma sociedade a partir dos interesses do Estado. Acrescente-se a isso o receio das incertezas da economia de mercado, cuja pólvora seria suficiente para colocar em risco todo o edifício político levantado pela monarquia. Assim, a economia é vista como ameaça pela política, o que justifica o controle rigoroso e a regulamentação exagerada. No entanto, não podemos nos esquecer, também, de que a escassa divisão do trabalho existente nesse momento dificulta o surgimento de grupos de interesses suficientemente fortes para se contrapor às intervenções governamentais.

Assim, o poder executivo encontra-se numa posição privilegiada para perpetrar os mais abusivos arbítrios. Mauá, na passagem a seguir, relata a usurpação dos poderes legislativos pelo executivo, que conta com a “concordância” do parlamento:

Nada escapou à ação maléfica da legislação da época, e aos erros do governo no terreno preventivo. A lei vigente, que regulava a taxa do selo, isentava expressamente, do imposto as obrigações menores de cem mil réis; - a disposição da lei era imperativa, não deixava arbítrio possível! Pois bem, o poder executivo da época, regulamentando essa lei, não só compreendeu na cobrança do imposto os títulos que a lei isentava, como até elevou sobre esses títulos ao decuplo a taxa proporcional, que era a base da lei!! Isto é, legislou em matéria de imposto, da competência exclusiva do poder legislativo, e ainda mais da iniciativa privativa da Câmara dos Deputados! E com luxo de arbítrio fê-lo do modo mais inconveniente!! Tudo isto, porque o governo sonhava com emissões que podiam cair das nuvens e vir concorrer na circulação com as Notas do Tesouro Público Nacional, e do Banco do Brasil!!! E tudo isto passou desapercibido! Os representantes da nação nada acharam que objetar, não obstante a constituição política da nossa pátria consignar a respeito da divisão dos poderes públicos os mais sãos princípios de que pode ufanar-se a melhor organização social! (MAUÁ, 1987, p.134-135)

A intervenção governamental carrega para os cofres públicos parte considerável dos recursos existentes, deixando o setor produtivo desprovido de crédito com juros baixos, o que poderia dar fôlego à agricultura endividada. Essa situação é agravada pelo acanhamento do meio circulante e pela falta, por parte dos governantes, de uma política ativa de emissão de papel moeda. Mauá critica o apego rotineiro ao modelo econômico amparado no padrão-ouro, lembrando que desde a Independência o papel moeda teria sido o motor das transações no país, permitindo que se mantivesse uma base pequena, mas indispensável, de operações produtivas.

Mobilizado até a medula numa guerra contra os *ouristas*, Mauá critica veementemente determinada lei de 06 de novembro de 1875, porque facilita a entrada de capitais estrangeiros para emprego na agricultura, com garantia de juros de 5% anuais, pagáveis em ouro. Não que ele tenha alguma prevenção contra os capitais estrangeiros, sendo ele quem é – um banqueiro internacional. Ao contrário, conta com a coadjuvação dos capitais estrangeiros na criação da riqueza, financiando direta ou indiretamente a produção, investindo na expansão da infraestrutura, notadamente as ferrovias, e participando ativamente da constituição do sistema bancário brasileiro, como parceiro ou concorrente dos capitais nacionais.

A crítica assenta-se na disposição de pagar em ouro a garantia de juros aos estrangeiros, faculdade não concedida aos nativos, o que acena com a manutenção de uma política monetária restritiva, de redução do crédito e da produção. Ao invés de oferecer privilégios aos capitais estrangeiros, o que poderia trazer dificuldades futuras para o país, o governo devia trabalhar para liberar o crédito, expandindo o meio circulante e dando novas perspectivas ao setor produtivo. Como essas propostas não são ouvidas nos gabinetes do Império, Mauá, realista, chega a sugerir que o Banco do Brasil financie o setor agrícola, retirando-o da agonia:

A necessidade urgentíssima que a nossa lavoura sente de capital, já para pagar seu débito a juro oneroso, e já para suprir-se de novos e mais aperfeiçoados instrumentos de produção, bem como de braços, cumpre seja atendida, com auxílio do Estado, visto que este, como fica dito, e ninguém pode em boa fé negar, apertou em círculo de ferro a iniciativa individual. (MAUÁ, 1987, p.102)

Certamente esse não é um remédio que Bastos sugeriria, tendo-se em vista que abriria mais um espaço de intervenção para o governo e o Estado, o que apequenaria ainda mais o papel da iniciativa privada brasileira no desenvolvimento econômico. Mauá, entretanto, afundado em preocupações imediatas, não se faz de rogado para fazer uma sugestão que poderia soar herética aos liberais.

De todo modo, convém não esquecer que Mauá, mais que doutrinário, é um homem de ação e, como tal, reage aos acontecimentos. A proposta de auxílio estatal para a lavoura é mais um desafio ao Governo Imperial do que uma capitulação ideológica: “Não deixais fazer, então fazei” - é o que significa. O visconde busca mostrar a que ponto chegou o poder executivo, com ascendência sobre o parlamento, em capacidade de controle da economia, principalmente dos seus agentes. Evidentemente, esse controle não resulta em estagnação econômica profunda, mas em obstáculos que freiam a velocidade do desenvolvimento e da modernização; coloca o país em marcha lenta no “carro do progresso”. Como Brito já tinha

mostrado em relação ao fim do sistema colonial, o descompasso entre instituições e setores produtivos afetava inclusive o velho ramo agro-exportador, tido apressadamente por alguns como beneficiário exclusivo de privilégios e benesses. Esse descompasso, novamente, nos leva a analisar o papel da Justiça no desenvolvimento econômico.

2.3 Parcialidade e Dependência da Justiça

No terceiro quartel do século XIX, o judiciário brasileiro ainda apresenta alguns dos problemas já constatados no seu início. Demora e parcialidade são dois deles. Mauá, uma das testemunhas do seu funcionamento, dá-nos sugestivos exemplos desses procedimentos. Chega mesmo a considerar as injustiças dos tribunais como a terceira causa de sua falência empresarial em 1875, na seguinte ordem: depois da intervenção indébita do governo e da legislação financeira inadequada e antes dos efeitos colaterais da concorrência das estradas de rodagem com as ferrovias, do infortúnio no Uruguai e da censura pública aos diretores do Banco do Brasil, que aprovaram operações com o Banco Mauá.

Na mais estrondosa das ações judiciais, o Banco Mauá tenta obter de uma empreiteira inglesa a indenização por despesas efetuadas na construção da ferrovia Santos – Jundiaí. A questão vai parar nas instâncias superiores da Justiça em 1869 e 1877, obtendo uma decisão diferente em cada uma das oportunidades. A primeira decisão é favorável ao banco brasileiro e a segunda, favorável à empresa estrangeira, com o tribunal brasileiro declarando-se incompetente para julgar o mérito. Essa “pusilanimidade” da justiça, segundo Mauá, é responsável pelo prejuízo de alguns contos de réis para a casa financeira. O empresário, derrotado e escandalizado, afirma:

Duas vezes, depois de intermináveis chicanas, foi essa questão levada ao supremo tribunal de justiça, nesse mesmo terreno. (...) Temos, pois, duas decisões sobre a mesmíssima questão,

uma em data anterior, por unanimidade de votos; outra em 1877, por simples maioria de votos, - uma diz que não, outra diz sim; a verdade não pode existir em ambos os julgados: - qual dos dois é válido? (...) O primeiro dever dos poderes públicos, que constituem a organização social de qualquer país, é garantir a distribuição da mais reta e imparcial justiça. Sem isso a propriedade e os direitos individuais dos habitantes, que acreditam viver à sombra das instituições, não estão garantidos, e a existência da própria organização social adotada corre perigo iminente. (MAUÁ, 1987, p. 157 a 159)

Não é este o único caso apresentado por Mauá, o que mostra distorções no comportamento da justiça. Ele mostra, também, o favorecimento de devedores ilustres, seja pela lentidão dos processos, pelo excesso de recursos, seja pela possibilidade de manipulação das garantias, o que torna difícil ou impossível a penhora por via judicial. O devedor usa de todas as espertezas jurídicas para escapar ao pagamento dos valores emprestados e, em muitas vezes, encontra proteção nas brechas ou na boa-vontade da lei, e dos juízes.

Brito, em 1807, explica a lentidão como resultante dos rendimentos obtidos pela burocracia judiciária com as idas e vindas dos processos. Em Mauá e em Bastos não é esta a explicação. Do que afirma o visconde, depreendemos que a justiça brasileira não é reta nem imparcial, embora ele se exima de apontar uma causa. A causa, entretanto, talvez seja uma cultura de parcialidade e lentidão, construída ao longo do tempo. Bastos, por seu turno, coerente com seu modelo de interpretação do Império, responsabiliza a política centralizadora do poder executivo como a fonte dos males. Essa política cria a dependência do magistrado em relação ao governo, o qual é responsável pela sua nomeação, promoção e remoção, o que degrada a instituição e tolhe sua autonomia, pressuposta na doutrina de separação dos poderes. Avilta, além de tudo, os salários da magistratura, fragilizando sua posição diante do poder econômico ou político. A dependência da magistratura em relação ao governo centralizador desampara os cidadãos diante do poder e não resguarda seus direitos individuais, desprestigiando, ao fim, os próprios tribunais. Num país continental, a distância dos litigantes em relação à capital inviabiliza o recurso dos cidadãos aos tribunais de segunda instância, em razão das delongas e despesas a que se vêem forçados. Nesse sentido, para eles, é menos

custoso conformar-se com a injustiça, como já tinha notado Saint-Hilaire, cerca de cinco décadas antes. Afirma Bastos:

O patronato e o desprezo da comodidade dos povos tem deixado perpetuar-se uma centralização talvez maior que o sob o regime colonial. Mais de metade do Brasil (nove províncias) vem todas buscar justiça ao tribunal do Rio de Janeiro! De Minas, de Goiás, de Mato Grosso, a quatrocentos léguas de distância, se apela dos juízes locais para a relação da corte! Enquanto as províncias finam-se, superabundam as forças na capital. (BASTOS, 1997, p. 214)

No terceiro capítulo, teremos a oportunidade de esmiuçar um pouco mais essa relação entre o judiciário e o executivo. Aqui nos basta realçar que, segundo Bastos, o papel do judiciário é garantir a propriedade, mobiliária ou imobiliária, e fazer cumprir os contratos, o que asseguraria a confiança dos cidadãos em seus direitos. “Cumpre fazer realmente do juiz o sacerdote da lei, e do tribunal o asilo do direito”, escreve Bastos (1997, p. 206). No entanto, como ele mesmo afirma, esse ideal dificilmente se concretiza, pois, em razão da política centralizadora do Império, a justiça empenha-se primeiramente em garantir a estabilidade do Estado monárquico, em lugar de assegurar as garantias individuais. A Justiça deixa de ser a “muralha da liberdade”, para ser instrumento de um outro poder, situação que demonstra a fragilidade dessa instituição. Se no regime colonial ela ficava exposta às artimanhas das oligarquias locais e dos interesses burocráticos internos, no regime imperial fica exposta aos arbítrios das elites dirigentes estabelecidas na Corte.

Esse arbítrio, segundo Bastos, torna-se ainda mais perigoso quando conjugado ao despreparo educacional dos habitantes, pois isto os leva a desconhecer a cidadania e a não ter a Justiça como referência de instituição protetora de direitos. O campo para o “absolutismo” está aberto, afirma o publicista, e suas conseqüências não são apenas políticas, mas deixam marcas profundas em todas as instâncias da sociedade.

2.4 Conhecimento e Desenvolvimento Econômico

Para muitos autores, a baixa escolaridade é um grande obstáculo ao desenvolvimento econômico e à modernização produtiva. Segundo eles, nas sociedades mais avançadas do século XIX, o conhecimento escolar sistemático impulsiona e segue o desenvolvimento econômico-social. Para alguns, essa relação se estabelece e se fortalece com base no predomínio da ética religiosa calvinista nos países de cultura anglo-saxã, como a Inglaterra e os Estados Unidos da América. Para os fiéis dessa doutrina, a leitura da Bíblia era condição básica para a participação religiosa, o que exigia, evidentemente, o aprendizado de leitura e escrita. Já nas sociedades católicas, o peso da Igreja era decisivo no cotidiano religioso, exigindo mais a frequência à missa que o envolvimento pessoal de interpretação das “escrituras sagradas”, como condição de participação e fidelidade. Isso gerou, nas sociedades reformadas, o estímulo ao aprendizado e à escolarização, que contribuiu para a industrialização e a acumulação de riqueza. No entanto, as sociedades católicas permaneceram em estado de inércia, incapazes de se livrarem dos valores tradicionais, o que explicaria, em parte, o seu atraso em matéria de desenvolvimento econômico.

Essa, contudo, não é a única explicação. Outros autores argumentam que a escolarização é subproduto do domínio de uma classe social sobre a outra, da burguesia sobre o proletariado. Sua finalidade é a exploração do trabalho, no caso, do trabalho mais qualificado e produtivo, de forma a aumentar a acumulação de capital. Ou seja, seria uma finalidade mais técnica do que humanista, libertadora ou revolucionária. Interpretações à parte, a relação entre instrução e desenvolvimento econômico é raramente negada. O conhecimento – afirmamo-lo anteriormente - torna-se um fator de produção, tão importante quanto capital, terra e trabalho.

Rodrigues de Brito mostra que, no Brasil colonial, a melhoria da instrução teria como consequência a melhoria das condições de produção. Por melhoria da instrução, ele entendia a transformação do ensino “escolástico” de então em ensino científico, ancorado nas ciências naturais e na economia política, além da universalização das habilidades de leitura, escrita e cálculo entre os cidadãos. Brito mostra-nos que, na sociedade brasileira, a educação não é uma prioridade e tem um convívio muito próximo com a rotina e o atraso técnico, isto é, sem uma “bem entendida lavoura”.

Tomando-se como referência Tavares Bastos, pouco mudou no país independente. Talvez a situação tenha se agravado, se considerarmos que países como Estados Unidos e Inglaterra avançaram com passadas muito largas nesse campo, deixando para trás os competidores e as possibilidades de equilíbrio econômico entre as nações. Para Bastos, tomar medidas para o melhoramento moral “das populações mergulhadas nas trevas” é uma necessidade urgente. Ele faz uma avaliação dura e contundente do ensino no Brasil imperial:

Em verdade, o mais digno objeto das cogitações dos brasileiros é, depois da emancipação do trabalho, a emancipação do espírito cativo da ignorância. Sob o ponto de vista da própria instrução elementar (e não falemos do estudo das ciências), nosso povo não entrou ainda na órbita do mundo civilizado. (...) A mais rica e mais densamente povoada das nossas províncias, o Rio de Janeiro, onde mal se conta 1 aluno por 100 habitantes, acha-se muito abaixo de uma ilha de negros, a Jamaica, que conta 1 por 13, e cujo porvir asseguram seus inteligentes esforços pela educação da descendência dos emancipados. (BASTOS, 1997, p. 227 e 228)

Observa-se, nessa passagem, que, para Bastos, o caminho do progresso não se assentaria unicamente nos melhoramentos materiais, mas especialmente na conquista de melhoramentos morais, por meio da educação. É interessante notar que o autor se refere às populações, e não à população brasileira. Entendemos que o termo no plural refere-se à divisão que, na sociedade brasileira, opõe os homens livres aos escravizados; estes, os corpos, deverão ser os primeiros libertados, seguindo-se a libertação da alma pela instrução. Nesse sentido, as duas liberações é que vão dar uma unidade e identidade ao país, além de criar as

condições iniciais para o desenvolvimento e a modernização da indústria. Esta é, para Bastos, a agricultura, para a qual o país dispõe dos elementos necessários para um funcionamento efetivo e produtivo. Assim, menciona as reformas que serão a alavanca dos melhoramentos: trabalho livre e instrução, pública e privada.

A reforma do ensino sugerida por Bastos é complexa, como ele próprio reconhece. Como americanófilo convicto, sua referência, mais uma vez, são os Estados Unidos da América, vistos pelos olhos do francês Aléxis de Tocqueville. A complexidade está na amplitude da clientela desejada para o sistema de ensino, que abrange desde a plebe aos bem nascidos. Contudo, embora ele esteja longe de representar um pensamento igualitário, não deixa de ser avançado quando propõe uma base objetiva para a organização de um sistema educacional, ou seja, a base para uma nação civilizada e progressista. Registra Bastos:

Não são escolas elementares do a b c, como as atuais, que recomendamos às províncias. O sistema que imaginamos, é muito mais vasto. É o ensino primário completo, como nos Estados Unidos, único suficiente para dar aos filhos do povo uma educação que a todos permita abraçar qualquer profissão, e prepare para os altos estudos científicos aqueles que puderem frequentá-los. (BASTOS, 1997, p. 246)

A instrução, desse modo, tem uma função utilitária: profissionalizar a classe trabalhadora e levar os estudos superiores aos filhos da elite. É essa base educacional que criará as condições para que o país obtenha progresso material. Nesse sentido, os desejados melhoramentos morais tornam-se sinônimo de incutir na população o amor pelo trabalho e pela inovação.

A preocupação com os processos rotineiros da indústria agrícola salta para o centro das análises do autor. A possibilidade de aparecimento de uma crise em decorrência de uma eventual abolição da escravatura motiva a urgência da discussão: a falta de braços pode ser compensada pela dose necessária de conhecimentos. Questiona ele: “Que sorte aguarda a nossa indústria agrícola, quando, verificada a impotência da rotina secular, o proprietário

ininteligente carecer de temperar a crise da deficiência de braços com os processos da arte aperfeiçoada?” (BASTOS, 1997, p. 229). O ensino agrícola, desse modo, é aquele que exige prioridade, uma vez que elevaria o nível de produtividade e amenizaria os transtornos oriundos da emancipação do trabalhador, fazendo convergir produção e conhecimento. Citando Leonce Lavergne, autor do século XIX, Bastos propõe:

Mas, pois que nos achamos em país eminentemente agrícola, não esqueçamos que “o ensino primário tem sido até hoje dado em sentido anti-agrícola, e que é preciso ajuntar-lhe noções sumárias de lavoura e horticultura, elementos de nivelamento e agrimensura, princípios de química agrícola e de história natural, e, para as meninas, lições de economia doméstica”. (BASTOS, 1997, p.247, 248)

O pensamento de Bastos é muito semelhante ao de Mauá, em sua *autobiografia*. Para este, no entanto, a competência exclusiva de organização e manutenção do ensino agrícola deve ser do Estado, sendo consideradas produtivas as despesas daí decorrentes. Bastos, para o qual “não há salvação para o Brasil fora da instrução”, até alivia suas restrições quanto ao concurso do governo geral nesse setor, mas deixa claro que, se a situação da educação é calamitosa, isso se deve à centralização, que rouba a autonomia às províncias. Estas estão mais próximas de seus problemas e teriam condições de encaminhar soluções com mais presteza e eficácia, caso fossem liberadas pelo poder central. A educação deveria guiar os interesses e as políticas dessas províncias; ao poder central caberia apoiar as províncias menores e mais pobres durante o período de implantação dos empreendimentos.

Assim, tanto para Bastos, na segunda metade do século XIX, quanto para Brito, na primeira metade, a instrução é a porta de entrada para o desenvolvimento e a modernização da economia, dando sustentação à liberdade de produção e de comércio e à aquisição e manutenção de melhorias de infra-estrutura.

2.5 Considerações Finais do Capítulo 2

A importância de autores como Tavares Bastos e Visconde de Mauá transparece quando eles mostram as complexidades e as possibilidades latentes da sociedade brasileira, tanto em termos políticos quanto econômicos. Parece-nos, claro, que a herança colonial influi sobre os destinos do país independente, mas, apontam eles, existem outras forças, agindo internamente ou a partir do exterior, que, sendo estimuladas, poderiam mover essa sociedade. A questão principal é, de um lado, voltar as costas ao passado de tutela e barreiras econômicas e, de outro, emular as nações bem sucedidas, que atuam com paradigmas de liberdade e de respeito aos direitos individuais.

Para ambos, o descompasso entre as instituições político-sociais e as bases produtivas emperra o progresso. Para retirar os obstáculos do caminho, a solução é diminuir a intervenção do governo e aumentar as garantias dos direitos individuais pela Justiça. Isso seria suficiente para estimular a iniciativa privada a produzir mais, apoiada pelas liberdades de convenção e de associação.

Parte das elites dirigentes, no entanto, pensava diferente, confundindo liberdade com anarquia. A intervenção do Estado na economia, em particular, e na sociedade, como um todo, decorria de uma concepção de Estado-tutor, o qual seria instrumento para conduzir uma nação imatura na direção da liberdade. Esse é o ponto de vista do Visconde do Uruguai, líder do partido conservador, e dele discordava Tavares Bastos, para quem apenas a liberdade poderia criar a maturidade e, com ela, a responsabilidade, individual e provincial. Para ele, o argumento de que a tutela era um expediente pedagógico, visando educar para a liberdade, não era verdadeiro; ao contrário disso, ela servia para reforçar a dependência do indivíduo em relação ao Estado-tutor.

Mais uma vez, como ocorre no fim do período colonial, o país perde uma oportunidade histórica de fazer reformas adequadas, que liberem a totalidade das forças produtivas e o levem, assim, a conseguir um desenvolvimento econômico sustentável. Essas reformas, como já mencionamos tantas vezes, são dificultadas por complexos interesses econômicos e políticos, mediados pela monarquia.

A centralização administrativa e a legislação preventiva são tanto mais nocivas quanto são exercidas sobre um capitalismo em formação, que pede liberdade para fincar raízes profundas. Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, veremos no capítulo seguinte, também pressente a ameaça, mas, para ele, a questão é o desvio de conduta, não a inconveniência dos princípios.

CAPÍTULO 3

VISCONDE DO URUGUAI: DISCURSO SOBRE A TUTELA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL IMPÉRIO

3.1 O Império e a permanência dos embaraços institucionais

Segundo os testemunhos registrados nos capítulos anteriores, a economia no Brasil colonial e imperial esteve submetida à tutela do Estado, de modo a ter sua marcha de desenvolvimento reduzida. O testemunho de Tavares Bastos revela-nos a existência de uma legislação preventiva que inibia a iniciativa e a inovação; da mesma forma, o visconde de Mauá mostra a existência de arraigados preconceitos sociais em relação ao lucro e ao êxito empresarial privado. Esse estado de coisas, entretanto, não é uma característica original do Império. Observa-se, em variados aspectos, a persistência de uma mentalidade política, construída ao longo do período colonial com o apoio dos poderes locais. Semelhantes formas de controle da atividade produtiva foram encontradas na Bahia, conforme mostrou o relatório de 1807, do desembargador Rodrigues de Brito. O Brasil passou da condição colonial para a de Estado-nação independente, com todas as mudanças institucionais que essa transformação requer, sem que se rompesse, em essência, com a natureza centralizadora dessas instituições.

A continuidade de políticas intervencionistas e mercantilistas, entretanto, não pode ser considerada como “remanescência do sistema colonial”. Muitas dessas políticas se adaptam com desenvoltura às novas condições do Estado independente e ganham fôlego no reinado de Pedro II, agravando suas conseqüências perniciosas, na opinião dos liberais. A continuidade, enfim, também pode ser atribuída ao “conservadorismo do sistema imperial”.

O que os autores analisados revelam é que o Estado constitui-se como um entrave a mais no caminho do desenvolvimento econômico, entendido por eles como um processo que

deveria ser conduzido pela iniciativa privada. A intervenção do Estado soma-se a um ambiente que, de antemão, já se mostrava hostil, em razão da existência de instituições sociais “improdutivas”, como a escravidão, e de limitações geográficas, como a relação desproporcional entre o tamanho do território e o da população, dispersa e distante dos centros urbanos e dos centros de decisão, desproporção essa que enfraquecia o mercado interno e a coesão nacional.

Neste capítulo, analisaremos o conceito de tutela na obra de Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai. A centralização política e administrativa, que se torna uma característica marcante do Segundo Império, sugere a continuidade de práticas do Antigo Regime colonial, reforçadas com a introdução de instituições políticas e administrativas de inspiração francesa. Ninguém mais apropriado para testemunhar sobre essa tutela que Uruguai, personagem que atuou no centro decisório do poder imperial, destacando-se tanto como ideólogo do regime quanto como homem público atuante.

Nesse momento, a tutela governamental, que influi diretamente no desempenho da economia, é antes de tudo um programa político destinado a conservar a unidade nacional, a monarquia e – importantíssimo - educar o povo, prevenindo mudanças bruscas e propostas revolucionárias, nos moldes das que no mesmo período agitavam a velha Europa. A influência sobre a economia advinha principalmente do fato de que também são centralizadas as decisões administrativas, tornando os empreendedores dependentes das decisões políticas e dos vaivéns burocráticos, forçando o adiamento de projetos e frustrando as expectativas de livre-arbítrio na manipulação de capital e trabalho. É quando a economia política é mais política do que economia. O governo não se abstém do poder de conduzir e o mercado não se constitui como um dos pontos de equilíbrio da sociedade. Evidentemente, não faltam argumentos para essa postura e, nos textos do Visconde do Uruguai, encontrá-los-emos

registrados de forma clara, mostrando que a intervenção do Estado nos negócios era necessária e fundamental.

3.1.1 Uruguai e o Segundo Império

Filho de pai brasileiro, que serviu como médico a Napoleão Bonaparte, e mãe francesa, Paulino José Soares de Souza nasceu em Paris, França, em 1807. Com a queda de Napoleão, seu pai deixou a França em 1814 com destino a Portugal e, em 1818, seguiu para São Luís, no Maranhão, onde se estabeleceu definitivamente¹².

O filho, por volta de 1823, estava em Coimbra, realizando os estudos de Direito, e, em 1828, retornou ao Brasil. Em 1830 retomou os estudos na Faculdade de Direito de São Paulo e, dois anos depois, por conta de amizades influentes, foi nomeado juiz na Corte. Em 1833 casou-se com uma jovem de família influente, proprietária de terras no interior da província do Rio de Janeiro. Em 1836, foi nomeado presidente dessa província, iniciando uma longa e marcante carreira política no Império, ocupando postos importantes nos poderes legislativo e executivo. No legislativo, foi eleito senador vitalício em 1849, e, no executivo, exerceu os cargos de ministro da justiça, entre 1840 e 1843, dos negócios estrangeiros, em 1853. No mesmo ano tomou assento no Conselho de Estado, instituição responsável pelo assessoramento da monarquia e, como tal, decisiva para a definição dos princípios e objetivos que norteariam a implementação das políticas no Império.

Uruguai, falecido em 1866, deixou como legado duas obras fundamentais para o conhecimento das estruturas política e administrativa do segundo Império. A primeira delas, *Ensaio sobre o direito administrativo*, foi publicada em 1862; a segunda, *Estudos práticos sobre a administração das províncias*, veio à luz em 1865. Essas obras foram escritas durante

¹² Dados biográficos retirados do texto *Entre a autoridade e a liberdade*, de José Murilo de Carvalho (Souza, 2002, 11-47).

o período em que Uruguai estava afastado das lutas partidárias diretas, sem exercer cargos no ministério. Foram influenciadas pela temporada que o autor passara na Europa, entre o início de 1855 e os fins de 1856, onde exercera importante missão diplomática.

A viagem permitiu-lhe o contato com o ambiente intelectual francês e promoveu uma renovação e consolidação de suas idéias, que viriam a ser expostas nas obras citadas. Nestas, Uruguai registra com clareza sua defesa das instituições francesas. De perfil mais centralizador, esse modelo deveria ser implantado no Brasil, com as devidas e necessárias adaptações, em contraposição aos modelos inglês e norte-americano, de características descentralizadoras e com precedência dos governos locais sobre o geral. O Brasil, aponta ele, não está preparado para implantar essas instituições extremamente liberais, em virtude de sua história, da psicologia de sua população e de sua estrutura social.

3.2 A Centralização

Para o Visconde do Uruguai, a centralização política, em alto grau, e a administrativa, em grau moderado, representa o modelo mais apropriado para o governo de um país novo como o Brasil. Ele cita Bechard (URUGUAI, 2002, p. 428), para quem “a centralização é o mais poderoso instrumento da civilização. É a mesma civilização”. A civilização torna-se, assim, sinônimo de unidade e uniformidade, por meio das quais as províncias serviriam aos interesses do governo imperial, dando-lhe condições políticas privilegiadas para conduzir a nação rumo a um futuro mais próspero e estável. O dissenso e a autonomia, definitivamente, não seriam tolerados. A centralização seria a forma de o governo imperial ter ingerência e controle sobre as atividades projetadas e desenvolvidas nos seus arredores e em longínquos rincões, prevenindo conflitos de interesses inter-provinciais e entre as províncias e o governo

geral. A centralização, em seu papel civilizador, deveria prover o país de uma estrutura estatal organizada e de uma cultura de boa governança, burocrática e racionalizada.

Uruguai faz a distinção entre centralização política e administrativa:

Porquanto há interesses que são comuns a todas as partes da nação, bem como a formação das leis gerais, os que prendem às relações externas etc. Há outros que são especiais a certas partes da nação, como por exemplo certas empresas, obras, etc. Concentrar em um mesmo lugar ou na mesma mão o poder de dirigir os primeiros é fundar o que se chama centralização política ou governamental. Concentrar do mesmo modo o poder de dirigir os segundos é fundar o que se chama centralização administrativa. (URUGUAI, 2002, p. 432)

Os interesses comuns de toda a nação, bem como seu aparato legal e o estabelecimento de relações externas, por exemplo, estão submetidos à centralização política, ao passo que os interesses particulares das províncias, como a implantação de uma infra-estrutura viária, por exemplo, estão submetidos à centralização administrativa. Numa sociedade hierarquizada como a brasileira, onde pontua a relação senhor/escravo, senhor/agregado, a relação centro/província encontra precedentes de acomodação no tecido social. Na constituição desta relação, o centro encontra proteção diante de potenciais adversários, os quais, pretensamente, beneficiam-se da ordem e estabilidade conquistadas. Quando estabelece a distinção, Uruguai está se referindo a um modelo político experimentado e conhecido na Europa, como o da França.

No caso da França, cabe notar o longo histórico de centralização política e administrativa anterior à revolução de 1789. Conforme nos relata Tocqueville (1989), essa centralização é reforçada com o sucesso da revolução. Em todo caso, se é relativamente simples distinguir características específicas de centralização, mais complicado é evitar que um tipo seja contaminado pelo outro, tornando a ação do centro opressiva e desestimuladora. Uruguai estava atento a essa dificuldade. Afirmo ele:

É incontestável que a excessiva centralização, quando se juntam a governamental e a administrativa, não é das coisas mais favoráveis à liberdade dos cidadãos que peia e embaraça. (...) Um governo bem organizado não deve governar tudo diretamente, e substituir em todo e por tudo a sua iniciativa, ação e atividade à de todos. Há muitos assuntos nos quais a ação do interesse particular ou local é mais ativa, mais pronta, mais eficaz, mais econômica do que a do governo. A absorção da gerência de todos os interesses, ainda secundários e locais, pelo governo central, mata a vida nas localidades, nada lhes deixa a fazer, perpetua nelas a indiferença e a ignorância de seus negócios, fecha as portas da única escola em que a população pode aprender e habilitar-se praticamente para gerir negócios públicos. Ao mesmo tempo habitua-se a esperar tudo, e ainda mesmo o impossível do governo (...). (URUGUAI, 2002, p. 441, 442)

Para Uruguai, os perigos da centralização, ou melhor, da combinação exagerada da centralização política com a administrativa, tem duas faces. A primeira relaciona-se ao cerceamento das liberdades e das iniciativas locais e individuais. Ele reconhece que o Estado não pode tomar o lugar dos indivíduos, embora explicita que deve substituí-lo em parte, o que por si já o distancia da postura do liberalismo clássico de matriz anglo-americana, na qual a ação do indivíduo é que deve substituir a do Estado, e em grande proporção. Contudo, fica patente no pensamento de Uruguai que a excessiva centralização “mata a vida nas localidades”, trazendo o atraso, a pobreza e a ignorância.

O segundo aspecto registrado por Uruguai, decorrente do primeiro, é que a centralização excessiva gera passividade entre a população, passando o Estado, ou o governo, a ser visto como provedor e responsável pelo bem e pelo mau das localidades. Nos termos de Tocqueville, o Estado é visto como um “poderoso estrangeiro”, em face do qual os cidadãos se tornam sistematicamente indiferentes, nutrindo sentimentos de irresponsabilidade e impotência.

Nessas condições, o estadista deve preparar uma dosagem diferente para a centralização política e para a administrativa. Mais forte, no primeiro caso, mais fraca, no segundo. A centralização política, aponta Uruguai, é uma realidade mesmo naqueles países, como a Inglaterra e os Estados Unidos, de forte e tradicional descentralização administrativa.

Dáí que esse modelo se torne um ideal incontornável, embora a descentralização tenha que ser implantada gradualmente e com adaptações à realidade do país.

Uruguai (2002, p.436), afirmando ser adepto da filosofia que prega “nem centralização, nem descentralização demasiada”, parece-nos um conservador de perfil moderado-pragmático, pouco afeito às abstrações ideológicas. Conforme passagem a seguir, ele estabelece os fundamentos da aplicação do princípio centralizador, cujas implicações na esfera econômica são imediatas e profundas, motivo pelo qual geram as críticas de Tavares Bastos e Visconde de Mauá, seus contemporâneos:

O princípio da centralização tem aplicações mui variadas (...). Tudo depende da constituição e das circunstâncias especiais de cada país. Somente a tal respeito se pode estabelecer uma regra geral de prudência para o governo e de conveniência para os povos, e vem a ser: é preciso proporcionar a centralização às suas aplicações naturais. Cumpre sujeitar a uma centralização maior os negócios de maior importância; a uma centralização média os de importância secundária; a uma centralização mínima ou a uma descentralização completa os negócios de interesse puramente local, que somente afetam localidades. (URUGUAI, 2002, p. 437)

Para Uruguai, diferentemente da posição defendida pelo liberalismo, que advoga que a economia deve seguir os caminhos naturais, devendo o governo se abster de qualquer tipo de intervenção, o Estado tem a missão de dar direcionamento às relações econômicas, pois os negócios são questões de governo. Ele afirma que a centralização permite a intervenção do governo numa escala proporcional à importância dos negócios. Essa intervenção não é apenas regulatória, defensiva, mas, também, ativa e propositiva. Trata-se tanto de estabelecer uma legislação preventiva, autorizando o funcionamento das sociedades anônimas e a licença para o início de obras e empreendimentos, quanto de estimular e garantir exclusividade em negócios de interesse governamental. Para ele, sendo o Estado um instrumento de civilização e de administração racional, é justo que ele assim proceda. A centralização, entretanto, não é um modelo pronto e acabado. Depende das condições reais em que se encontra o país: o que é adequado para uma nação como a França, antiga e ilustrada, não é adequado para um país

como o Brasil, novo, pobre e sem ilustração. Essa situação indica que o governo deve agir com cautela, observando não apenas sua necessidade, mas igualmente a conveniência dos povos, ou seja, agir com arbitrariedade pode levar ao insucesso. Não está explícito o que é conveniente para o povo, contudo o conjunto da obra de Uruguai parece indicar que se trata de estabilidade, previsibilidade e prosperidade, que não poderiam ser garantidas pela proposta descentralizadora dos adversários.

Uruguai chama de “aplicações naturais” as propostas de intervenção governamental de acordo com uma escala de importância dos empreendimentos. Nos pequenos negócios, quase todos de caráter municipal, ou seja, que não ferem interesses para além das pequenas localidades, o governo geral deve abster-se da intervenção ou intervir minimamente. A responsabilidade pela aprovação, implementação e fiscalização deve ficar por conta do governo municipal. Ao argumento de que a construção de uma simples ponte, num distante município, não é levada a efeito por culpa da centralização, Uruguai poderia contrargumentar que a responsabilidade não é da inação do governo central, mas do poder local (A centralização pode tornar-se uma desculpa para a preguiça administrativa).

O segundo ponto na escala de Uruguai refere-se aos negócios médios, ou de importância secundária, que devem atrair também do governo uma intervenção moderada. São aqueles negócios que afetam o cotidiano de uma província ou apenas de algumas províncias vizinhas. Evidentemente, em todos os casos, a avaliação da importância do negócio cabe aos prepostos do governo geral, o que, na realidade, pode levar a algum tipo de abuso ou de arbitrariedade. Nessa faixa mediana, o perigo desse abuso pode ser ainda mais presente, tendo em vista que sutis nuances podem fazer com que um pequeno negócio seja qualificado como mediano e que um mediano seja promovido à faixa dos grandes, o que traria dificuldades adicionais para seus proponentes. De qualquer modo, a escala proposta por Uruguai tem lógica e coerência, mas, claro, não está destinada à infalibilidade.

Por fim, os grandes negócios, cerne das mais aguerridas controvérsias com os liberais mais impacientes, como Tavares Bastos, e com os empreendedores mais ambiciosos, como o Visconde de Mauá, são o terceiro ponto da escala de Uruguai.

Os negócios de maior importância e alvos prioritários da intervenção governamental, por volta de meados do século XIX, eram representados por ferrovias, bancos, manufaturas, comércio de exportação, frutos das reformas vividas pela sociedade brasileira, a partir da interrupção do tráfico atlântico de escravos, ocorrido em 1850. Esse fato fez com que se desviassem os capitais outrora aplicados no “nefando comércio” para atividades produtivas ligadas à modernização da economia, nos setores de infra-estrutura e de serviços. Poderíamos até incluir a escravidão como exemplo de grande negócio, o que se coadunaria ao projeto político de Uruguai e seria bastante ilustrativo dos caminhos históricos percorridos por aquela instituição, até sua extinção em 1888. Contudo, buscaremos fazer menção apenas àqueles entraves que dificultam a associação de capitais, a modernização da infra-estrutura e a organização de empresas.

O tipo de doutrina expressa por Uruguai, suas escalas de intervenção, influenciam as relações na esfera econômica, ou construindo as bases para a instituição de uma legislação preventiva, excessivamente regulatória, ou incentivando o protecionismo industrial¹³. Parece-nos que a doutrina de Uruguai tem sua cota de participação nos rumos tomados pela política de centralização, mas certamente não é a responsável única.

O Visconde de Mauá, dito o “empresário do Império”, que deixou de legado um dos mais contundentes testemunhos dos efeitos deletérios da tutela política e do intervencionismo

¹³ José Murilo de Carvalho (2003, 364-374) faz uma análise muito apropriada do tema do protecionismo, como resultado de pesquisas nas atas das reuniões do Conselho de Estado, em diferentes épocas. Ele afirma taxativamente: “Dir-se-ia estarmos ouvindo ecos das idéias de Friedrich List” (369), referindo-se ao economista alemão que, em meados do século XIX combatia as idéias livre-cambistas e advogava a proteção às indústrias nascentes em seu país. Parece-nos, diante das revelações de Carvalho, já não ser mais sustentável a tese de que a Tarifa Alves Branco, de 1844, teve apenas um caráter fiscalista (Prado Jr., 1998, 170, 171).

governamental para a criação da riqueza, deixou também uma palavra de admiração por Uruguai, visto por ele como patriota e homem público de idéias avançadas, superior em discernimento aos homens de Estado que o sucederam¹⁴. Não é por acaso o elogio: os dois viscondes tiveram relações muito próximas. Mauá atendeu aos apelos de Uruguai quando o Estado brasileiro precisou de apoio econômico-financeiro para a ocupação do Rio Amazonas, organizando a navegação fluvial, e para marcar presença no campo minado da bacia do Rio da Prata, onde se digladiavam interesses nacionais, caudilhescos e de grandes potências, como a Inglaterra.

De toda forma, quando prescreve maior intervenção do Estado nos negócios de maior importância, o Visconde de Uruguai está propondo a interferência direta na relação dos indivíduos com o mercado, desviando capitais de um setor para outro, observando mais a razão de Estado do que a conveniência dos capitalistas, em franca oposição ao receituário do liberalismo clássico. Uruguai era um conservador, cuja ideologia estava baseada na concepção de que as condições históricas e políticas de um país é que determinam o tipo mais apropriado de governo a ser adotado, devendo-se evitar bruscas rupturas com o passado. Uruguai pensava que o liberalismo do tipo anglo-saxão era apenas outro modelo de governo, mais adiantado e talvez mais desejável, mas não teria o mesmo desempenho na sociedade brasileira, em comparação com o modelo centralizador.

3.3 Condições Históricas da Sociedade Brasileira

¹⁴ O elogio de Mauá (1987, p. 16) foi proferido nas circunstâncias de intervenção do Brasil na Bacia do Rio da Prata: “O ministério, de que fazia parte o grande *homem de Estado* Paulino José Soares de Souza, depois Visconde de Uruguai, cabeça política como não temos tido *meia dúzia* desde a separação da mãe-pátria, compreendeu a gravidade da situação, e tratou de quebrar a força dos elementos que se preparavam para hostilizar-nos”.

O Visconde do Uruguai pertence à geração dos estadistas que assumem o poder no Brasil com a abdicação de Pedro I, em 1831. Essa geração governa o país durante a regência, um período transitório entre os reinados de Pedro I e Pedro II, em que os membros da elite dirigente se dividem em moderados (predominantes no governo), exaltados (parte deles, imbuídos de idéias republicanas e com preocupações de “justiça social”) e caramurus (parte deles, restauradores), em relação a temas como centralização e descentralização; com a maioridade e coroação de Pedro II, conduzidas pelos conservadores, essa divisão se consolida e seus adeptos passam a integrar as fileiras dos partidos liberal e conservador. Na Regência, período da menoridade etária do futuro Pedro II, as lutas políticas se travam em torno da proclamação do Ato Adicional, de 1834, uma tentativa de alterar a Constituição de 1824, transferindo poderes do governo geral para as províncias e procurando dar autonomia ao poder judiciário.

Nesse contexto, aparecem as revoltas “separatistas” em algumas províncias importantes, como a Revolução Farroupilha, no Rio Grande do Sul, despontando, concomitantemente, uma tendência conservadora ligada à Lei de Interpretação do Ato Adicional, cuja finalidade é estabelecer regras claras para interpretar os artigos dessa reforma constitucional, de forma a legitimar e fortalecer o poder central. A Lei de Interpretação permite aos conservadores “abortar” a política descentralizadora; a maioridade institui o governo centralizado, representado pelo monarca e por suas instâncias burocráticas e consultivas. Essa configuração política reproduz muito das concepções de mundo e de país do Visconde do Uruguai, participante ativo naqueles eventos.

Quando Uruguai afirma que o modelo político centralizador é mais adequado à realidade brasileira, está se pautando no percurso histórico do país:

Herdamos a centralização da monarquia portuguesa. Quando veio a independência e com ela a Constituição que nos rege, saíamos da administração dos capitães-generais, dos ouvidores da

comarca, dos provedores, dos juizes de fora e ordinários, dos almotacés, das câmaras da Ordenação do Livro I etc. Não tínhamos, como a formaram os ingleses por séculos, como a tiveram herdada os Estados Unidos, uma educação que nos habilitasse praticamente para nos governarmos nós mesmos; não podíamos ter adquirido os hábitos e o senso prático para isso necessário. Os homens mais adiantados em idéias liberais tinham ido bebê-las nas fontes as mais exageradas, e tendiam a tornar por modelo as instituições dos Estados Unidos como a mais genuína e pura expressão do liberalismo. Por outro lado, os homens chamados para o poder manifestavam tendência de conservar o que existia, e somente tinham estudado e conheciam em lugar de se porem à frente de justas e razoáveis reformas práticas, acomodadas às circunstâncias do país, que operassem a transição. (URUGUAI, 2002, p. 429)

Ele compara duas heranças: a portuguesa, legada ao Brasil, e a inglesa, legada aos Estados Unidos da América. A primeira, centralizadora; a segunda, descentralizadora. A primeira, solapada abruptamente pela Independência e em seguida pela Regência, sem que se desse tempo para o seu aperfeiçoamento; a segunda, aprimorada contínua e gradualmente, gerando espírito público entre os cidadãos. Daí, sua conclusão de que, no Brasil, a mão do Estado central deve ser mais visível e pesada e, nos Estados Unidos, sua presença pode ser diluída com a transferência de poderes entre os diversos níveis de governo.

A comparação da situação brasileira com a estadunidense, com a conclusão de que o tipo de colonização desigual também tornou desigual o caminho político e econômico, fica bem clara na passagem citada anteriormente, mas não é totalmente inédita no período. João Severiano Maciel da Costa, cerca de quatro décadas antes, ao discutir a escravidão, já alertava para a exceção representada pelos Estados Unidos e para o fato de que o liberalismo, notadamente o econômico, era mais um produto de exportação que contrariava os interesses estratégicos brasileiros¹⁵. Suas idéias desembocam na dicotomia colônia de exploração (Brasil) versus colônia de povoamento (EUA), que encontra seguidores convictos na

¹⁵ Em relação às diferenças de condições entre Brasil e Estados Unidos, Maciel da Costa (1988, p.28, 29) observa: “Ora, sabe todo mundo que aquele país se achava em circunstâncias muito mais favoráveis que o Brasil: entusiasmo geral por idéias liberais e filantrópicas, grande diferença no método de colonização, maior população branca relativa, muito maior facilidade em adquirir povoadores estrangeiros pela natureza de sua Constituição, enfim, colônia inglesa, isto é, uma grande povoação de ingleses não degenerados pela diferença de clima, mas com o mesmo temperamento e energia, e participando do avançamento político da metrópole européia”.

historiografia econômica, acabando por se tornar “verdade absoluta” nos livros didáticos. A visão de Uruguai é muito mais sutil.

Para ele, a conquista e o exercício da liberdade e da descentralização são graduais; são resultantes de um processo percorrido por ingleses e norte-americanos em vários séculos, mas que não tinham base social para êxito no Brasil. Ou melhor, era impossível implantá-las de fora para dentro e, mesmo que isso ocorresse, não seria nos mesmos padrões dos países onde estavam mais desenvolvidas. Faltavam-nos, afirma ele, educação, hábitos e senso prático, tornados usos e costumes. Por isso, tínhamos que aprender, mas sem atropelos ou rupturas abruptas com o passado. A tradição brasileira, herança do sistema colonial, era a centralização e, como tal, carecia mais de reforma que de destruição. A solução para o país já estava dada: seguir o caminho gradual já percorrido alhures.

A defesa da centralização não fecha os olhos de Uruguai para o comportamento dos homens públicos que atuaram desde a Independência do jovem país.

De um lado, observa, estão os liberais que tinham os Estados Unidos como referência (Tavares Bastos, pontificando entre eles). Afirma que esses liberais tomavam as instituições norte-americanas “como a mais genuína e pura expressão do liberalismo”, dando a entender que o liberalismo é uma ideologia ampla e flexível, que não comporta um modelo único. Portanto, não se contrapõe radicalmente à centralização. O liberalismo inadequado para o país era o que queriam importar dos Estados Unidos, não o liberalismo em si.

Por outro lado, na opinião de Uruguai, os “conservadores” que assumiram o governo após 1822 não fizeram as reformas que tornariam mais fácil e prática a transição do governo colonial para o governo nacional e ajustariam as instituições às novas circunstâncias, de forma a reduzir, mesmo que minimamente, o processo de centralização. Essas reformas, segundo ele, teriam evitado os exageros contidos no Ato Adicional, cerca de uma década após a independência ter sido proclamada.

Na passagem abaixo, Uruguai expõe com mais clareza a natureza circunstancial da centralização:

A maior ou menor centralização ou descentralização depende muito das circunstâncias do país, da educação, hábitos e caráter nacionais, e não somente da legislação. Uma nação acostumada por muito tempo ao gozo prático de certas liberdades locais; afeita a respeitar as suas leis e os direitos de cada um; que adquiriu com a educação e o tempo aquele mesmo senso prático que é indispensável para tratar os negócios; que tem a fortuna de possuir aquela unidade, mais profunda e mais poderosa, que a que dá a simples centralização das instituições, a saber a que resulta da semelhança dos elementos sociais; essa nação pode sem inconveniente dispensar em maior número de negócios a centralização. Estas breves considerações explicam porque a descentralização na Inglaterra e nos Estados Unidos não produz os inconvenientes que, levada ao mesmo ponto, infalivelmente produziria em outros países. (URUGUAI, 2002, p. 437)

Para ele, não é a vontade do legislador que organiza a realidade, notadamente quando essa vontade confronta a história, a tradição, o costume. O que chama a atenção na passagem acima é a afirmação de que é a “semelhança dos elementos sociais” que cria “aquela unidade, mais profunda e mais poderosa”. De que unidade ele está falando? A unidade nacional, uma preocupação premente dos homens daquele período histórico, marcado por dissensos típicos desses momentos de transformações profundas. Por unidade ele entende, primeiro, o fortalecimento das instituições governamentais; depois, o de outras instituições sociais e econômicas, como as empresas de sociedade anônima, por exemplo.

Assim como na Constituição de 1824 não existe referência direta à escravidão, o mesmo ocorre no texto de Uruguai. De todo modo, supomos que, quando afirma que não existe “semelhança dos elementos sociais” no país, o que justificaria uma maior centralização, ele está fazendo menção àquela instituição econômico-social, especialmente porque sobre ela estava assentado o caráter hierárquico e excludente da sociedade brasileira. A partir de 1850, quando o tráfico é interditado, essa dessemelhança se torna cada vez mais incômoda. Inicia-se, nesse momento, a procura de uma nova identidade, de um novo futuro e, ao mesmo tempo, procura-se evitar inconvenientes, como a possibilidade de uma nação africanizada, potencialmente perigosa e que afastava o país de seu “destino europeu”. O processo de

“desescravização” passa a ser uma prioridade da classe dirigente, que desejava que isso se consumasse de forma gradual, pacífica e moderada, sem abalos na ordem estabelecida (essa política foi seguida à risca pelos conservadores).

De qualquer forma, não podemos omitir o fato de que não era apenas a escravidão que gerava a dessemelhança dos elementos sociais. Esta se originava também das diferenças regionais, climáticas e populacionais. Os brasileiros já tinham dominado o litoral, mas ainda “arranhavam” o sertão, de forma que a população continuava pequena e dispersa num país de dimensão continental. Nesse sentido, centralizar significa unificar, ainda que isso ocorresse primeiramente com as instituições políticas, na previsão de que a legitimidade do governo central fosse aceita pelas províncias, sem contestações. Por outro lado, centralizar significa educar o povo e reformar com moderação, como expõe Uruguai:

Nos países nos quais ainda não estão difundidos em todas as classes da sociedade aqueles hábitos de ordem e legalidade, únicos que podem colocar as liberdades públicas fora do alcance das invasões do poder, dos caprichos da multidão e dos botes dos ambiciosos, e que não estão portanto devidamente habilitados para o self-government, é preciso começar a introduzi-lo pouco a pouco, e sujeitar esses ensaios a uma certa tutela e a certos corretivos. Não convém proscrevê-lo, porque, em termos hábeis, tem grandes vantagens, e nem o governo central, principalmente em países extensos e pouco povoados, pode administrar tudo. É preciso ir educando o povo, habituando pouco a pouco a gerir seus negócios. (URUGUAI, 2002, p. 491, 492)

Para Uruguai, a tutela é condição para que se alcance a liberdade e a descentralização; seria a maneira de formar uma população ordeira, temente à lei. A centralização tem como objetivo manter as “liberdades públicas” salvaguardadas. Para ele, os inimigos dessas liberdades estão em diversos níveis e lugares. Um deles é o indivíduo poderoso, tentado a agir com arbitrariedade para garantir à força os seus privilégios ou perseguir os adversários; a multidão, ou seja, o povo - monstro de infinitas cabeças - é outro deles, sem capacidade para distinguir os legítimos interesses do país, e mesmo os seus. A multidão fica sujeita às manobras de aventureiros “inescrupulosos”; por fim, estes últimos, carregados de paixão e

ambição, suscetíveis de se utilizarem de discursos perigosos, como o republicanismo ou provincianismo, para camuflarem os próprios interesses. Diante dessas ameaças, homens públicos prudentes, se necessário, devem introduzir o *self-government*, seja o inglês ou o norte-americano, de maneira lenta e gradual, de forma tutelada e fazendo prontamente as correções, sem perder o controle. Mesmo nas condições da sociedade brasileira, é conveniente permitir e garantir algum nível de descentralização, sob pena de se sufocar as iniciativas individuais e abolir as responsabilidades e os deveres dos municípios e dos munícipes.

A passagem da centralização para a descentralização, da tutela para a liberdade, requer a educação do povo, inculcando-lhe o respeito à lei, habituando os indivíduos a observar o espírito público. O povo tem que ser acostumado pouco a pouco a governar a si mesmo, não podendo ser deixado por conta própria. A convivência com a uniformidade das instituições é que o levará ao discernimento e ao bom comportamento cívico.

Nesse ponto, convém lembrar que Uruguai combate o ponto de vista expresso pelo liberal Tavares Bastos, que se utiliza de argumentos muito semelhantes para justificar suas idéias. Para o prócer do Partido Conservador, a falta de costume para lidar com as instituições liberais, a ausência de educação, hábitos e senso prático, além da extensão territorial e da dispersão populacional, são males que requerem a centralização como remédio.

Contudo, para Bastos, membro importante do Partido Liberal, os mesmos fatos justificam a descentralização. Só o exercício da liberdade pode ensinar o cidadão a ser livre; a tutela, pelo contrário, faz com que se embote o espírito de liberdade e de responsabilidade, tornando o cidadão dependente do governo. Para Bastos, a descentralização permitiria às províncias tomar consciência de seus próprios problemas e resolvê-los com seus próprios recursos e iniciativas, sem esperar que a solução viesse do governo central, ainda quando esse governo tivesse tempo ou interesse em implementá-la. Um dos principais males da centralização, para ele, é a uniformidade que faz com que sejam dados remédios iguais para

males diferentes, que iguala províncias e municípios mais adiantados às províncias e aos municípios mais atrasados:

Mas agora, digam-nos, qual motivo que torna ainda mais odiosas as leis reatoras (de 1840) que fundaram o atual absolutismo? A simetria das leis de polícia e de organização policial, tão opressoras para a liberdade individual, não agrava os seus inconvenientes, ao menos nas grandes povoações e nos municípios mais moralizados? Por que alguns milhares de habitantes de Mato Grosso, do Alto-Amazonas, de Goiás, não se acham em circunstâncias de praticarem leis de menos arbítrio para a autoridade, é isso razão para ficarem sujeitos a um mau regime o resto dos habitantes do império, as províncias mais florescentes, as mais populosas cidades? A uniformidade, vício inerente à centralização, lentamente transformou o Brasil em monarquia européia. (BASTOS, 1870, p.26)

Bastos, aguerrido homem de partido e de potentes dons retóricos, não hesita em qualificar o Segundo Império de regime absolutista, sinônimo de centralização e de política européia. Quando menciona que o Brasil se transformou numa monarquia européia, está fazendo o contraponto com aquilo que o Brasil poderia ter sido ou poderia vir a ser: uma democracia nos moldes dos Estados Unidos. Quando critica a uniformidade, Bastos argumenta que ela é ruim mesmo num regime liberal que, com boas intenções, tentasse implantar as mesmas instituições em províncias com condições desiguais de desenvolvimento e civilização. Assim, a própria liberdade não pode ser imposta de cima para baixo, devendo as províncias adaptá-la às suas próprias condições e necessidades.

De todo modo, o liberalismo não é ente estranho na sociedade brasileira. Para Bastos, a partir de 1831, com a Regência, ele encontra um solo fértil para se desenvolver, vindo a dar promissores frutos, como o Ato Adicional e o Código do Processo. Neste caso, vamos descobrir que, em torno de questões práticas de política, e não apenas de filosofia política, existe uma divergência entre Uruguai e o publicista alagoano.

A centralização, para Uruguai, é o remédio para os exageros gerados pelo Ato Adicional, os quais se transformaram em paralisia do poder central ou em anarquia provincial. Em tese, para ele, seria preferível a descentralização e a diversidade, mas a realidade pouco se

deixa iludir pelo sortilégio das palavras. Para Uruguai, como não poderia deixar de ser, a realidade não oferece apoio para as posições de Bastos.

3.4 As Transformações da Regência

O período regencial inicia-se em 1831. No vácuo político deixado pelo afastamento de Pedro I, ascendem ao poder os liberais, os quais, desde finais do Primeiro Reinado, estão divididos em moderados e exaltados. Os primeiros, que efetivamente controlam o poder político, conduzem uma política assentada no princípio do *justo meio*, acusando os rivais exaltados de anarquistas e os caramurus de restauradores; os exaltados, seus adversários, lutam pelo estabelecimento e ampliação de medidas descentralizadoras e “democráticas” e por maior participação no governo.

Um dos casos mais sintomáticos de políticos desse momento é o de Bernardo Pereira de Vasconcelos, um adepto de primeira hora do movimento liberal de 1831 (moderado) e que, depois das discussões e aprovação do Ato Adicional, foi um dos criadores do movimento do *Regresso*. Em seguida, tornou-se um dos mais importantes quadros do Partido Conservador, que, com a Lei de Interpretação do Ato Adicional, ajudou a desmontar e a anular seus efeitos práticos, consolidando o projeto centralizador.

É de Vasconcelos a passagem abaixo. É retirada de um discurso de 05.08.1845, citado por Uruguai, no qual ele faz uma defesa do projeto centralizador, em face da “desordem” trazida pelo Ato Adicional:

Mas por que se fez aos saquaremas a acusação de centralistas? Porque na interpretação do Ato Adicional atribuíram ao governo geral algumas funções que eram exercidas pelas províncias. Não há outros fatos que possam fundar uma acusação contra os saquaremas. Mas eu peço licença ao nobre senador por Pernambuco para ponderar-lhe que desde 1834 o corpo legislativo não podia fazer uma lei sobre qualquer objeto por causa da inteligência que se dava ao Ato Adicional. A cada passo discutia-se se era ou se não era geral o objeto de que tratava. Tinha-se de fazer qualquer instituição, dizia-se no corpo legislativo: A medida é boa; mas quem tem de executar é empregado provincial; ao menos o Ato Adicional como tem sido entendido o considera como tal; era a lei adiada, e não se tomava resolução alguma. Tinha-se de reformar, por exemplo, a ordem do processo, mas as autoridades que executavam o Código do Processo eram consideradas provinciais; como se havia de marcar a maneira de executar a lei se os executores dela, por essa desordem do Ato Adicional, não se consideravam empregados gerais? Regular a determinação pertencia ao governo geral; mas a pessoa que tinha de executar era do governo provincial; de maneira que todas as vezes que os dois governos não estivessem dispostos a proceder na melhor harmonia, a desordem e a anarquia era infalível. De duas uma: ou a interpretação do Ato Adicional havia de cometer às Assembléias Provinciais a organização dos códigos, ou as Assembléias Provinciais haviam de reconhecer que os executores das leis gerais eram empregados gerais; tomou o último expediente, não por espírito de centralização, mas porque as Assembléias Provinciais não permitiam uma execução regular em objetos de grande tarefa. Como havia de uma Assembléia Provincial regular um código comercial ou um código civil criminal, uma Assembléia (como são algumas) compostas de vinte deputados, podendo haver casa com onze deputados e haver maioria com seis? O que se devia esperar de uma Assembléia tal? Estaria habilitada para discutir leis desta importância? E conviria que promovêssemos essa desunião por todas as províncias? (URUGUAI, 2002, p.459, 460)

Essa passagem resume toda a situação política, bem como o estado de ânimo de parte dos intervenientes. Os conservadores, a partir de 1840, conseguem que importantes atividades administrativas retornem para a alçada do governo geral, fazendo uso, na Assembléia Geral, da Lei de Interpretação. De acordo com Vasconcelos, eles buscam superar os conflitos de jurisdição entre o Governo Imperial e as províncias, após a promulgação do Ato Adicional. Esses conflitos são caracterizados pela indefinição. De um lado, as disposições emanadas do governo geral não encontram eco na atuação dos funcionários provinciais; de outro, as disposições provinciais, muitas vezes, devem ser cumpridas por funcionários gerais. Daí que Vasconcelos afirme que se, em algum momento, não houver harmonia entre os níveis de governo é certa a paralisia na administração. Essa paralisia gera o adiamento de importantes projetos, de interesse tanto geral quanto provincial.

Os conservadores, como Uruguai e Vasconcelos, julgavam que as assembléias provinciais não tinham competência para discutir e implementar leis e códigos importantes,

com efeitos potenciais sobre todos os brasileiros, seja por conta do número reduzido de seus membros, seja pelo desconhecimento dos “verdadeiros” interesses nacionais e pela interferência dos conflitos políticos locais, que poderiam desviar essa legislação da harmonia com as leis gerais. Temiam, sobretudo, como exposto na passagem anteriormente citada, a desordem, a anarquia e a desunião. Essas três palavras reforçam uma idéia obsessiva: o temor ante a possibilidade de desintegração do império, por força da incompatibilidade de interesses entre as províncias e o governo geral. Como sentencia Uruguai (2002, p. 440): “sem a centralização não haveria Império”. O Estado imperial brasileiro era demasiado jovem para correr riscos. Com base nessas idéias, poderíamos inferir, em relação a esse Estado, o mesmo que Uruguai sugere em relação à “liberdade com responsabilidade”: não estava entranhado nos usos e costumes da sociedade, necessitando que sua legitimidade fosse conquistada ou imposta cotidianamente.

Para Uruguai (2002, p. 461), o período que se seguiu à abdicação do monarca era de “paixões e vertigem”, o que estimulava o radicalismo de “ilustres varões”. Ele registra que, embora os liberais reclamassem da tutela do governo geral sobre as províncias, depois da interpretação do Ato Adicional, não mencionavam que, no período em que triunfavam suas políticas, o município, que deveria ser a base do sistema descentralizado, como no caso norte-americano, estava sob extrema dependência das Assembléias Provinciais. Assim, a centralização não seria um “vício” exclusivo de poderosos estabelecidos na Corte. Uruguai, concluímos, não acreditava que essa situação seria corrigida com as transformações ao longo do tempo, sugeridas pelo Ato Adicional. Assim, a descentralização provincial, ao mesmo tempo, sufocava os municípios e tirava do governo geral os instrumentos de administração.

Tal era a descentralização anárquica e desordenada que trouxe a inteligência que a opinião democrática exagerada daqueles tempos dava ao Ato Adicional. Cortava, cerceava, reduzia a nada a atribuição essencial e constitucional, conferida ao poder executivo pelo art. 102, parágrafo 4, da Constituição. A uma centralização excessiva, substituiu-se uma descentralização excessiva também, subversiva e desorganizadora, que entrega às facções que

se levantassem nas províncias o poder Executivo de mãos e pés atados. (URUGUAI, 2002, p. 464)

Para Uruguai, por trás da descentralização, com seu plantel de males, estava a “opinião democrática exagerada”, o que pode ser interpretado como a reivindicação de ampliação da faculdade do voto, o que permitiria às províncias a escolha de presidentes e altos funcionários da administração e da Justiça. No aspecto mais geral, pode-se detectar aí a possibilidade da autonomia do indivíduo, dotado de livre-arbítrio, com capacidade para tomar decisões em matéria política, econômica e social. Acendia-se o sinal de perigo para os conservadores, que temiam que viesse abaixo todo o edifício social, escorado na hierarquia, de que a escravidão era um exemplo extremo. Tratava-se de desviar esse sinal, tal como, em nível mundial, estava tentando fazer toda a “comunidade conservadora”, especialmente na Europa, onde os fantasmas rondavam a paz e o sono tranqüilo¹⁶.

Uruguai, enfim, argumenta que o sistema federativo não podia ser aplicado no Brasil, em virtude de suas condições específicas:

O que se entendia então (época da abdicação) por federação? Confesso ingenuamente que não encontro nesse tempo idéias fixas e claras sobre um sistema federativo para o Brasil. Havia muito quem voltasse os olhos para a federação dos Estados Unidos. Mas como poderia ser aplicado um sistema federativo como o dos Estados Unidos a uma monarquia! A um país imenso e pouco povoado, há tão pouco tempo saído das mãos da monarquia absoluta. (URUGUAI, 1865, XII, XIII)

Para Uruguai o sistema federativo é incompatível com o regime monárquico, ainda mais em um país que possui território continental e população rarefeita. Então, o sistema descentralizado não teria capacidade de funcionar com eficiência e seria “contaminado” por distorções irreversíveis. Subjacente a esse argumento fica implícita a noção de que o país

¹⁶ No *Manifesto Comunista*, publicado em 1848, registra Karl Marx (1998, p.67): “Um espectro ronda a Europa – o espectro do Comunismo. Todos os poderes da velha Europa unem-se em uma santa aliança para conjurá-lo: o papa e o czar, Metternich e Guizot, radicais franceses e policiais alemães”. Os espectros que por cá rondavam – caudilhismo, rebelião escrava, os ecos da Marselhesa - estavam longe de se assemelhar ao comunismo, mas eram suficientes para despertar medo e desassossego.

ainda está por ser feito. O regime monárquico e centralizado justifica-se ainda porque o país saíra de um sistema colonial, governado por uma monarquia absoluta de uma potência européia. As mudanças, assim, não poderiam se processar de forma abrupta, mas de maneira que a monarquia representativa fosse conservada e se colocasse, num plano superior, como antídoto à anarquia e ao absolutismo, arbitrando os conflitos surgidos no interior da classe dominante (Carvalho, 2003, 255).

O Primeiro Reinado, por outro lado, não deixa, em suas formas institucionais, de ser uma continuidade do Reino Unido, preservando forte herança portuguesa. Dessa forma, essas instituições antigas e absolutas não poderiam ser substituídas por algo que as contrariasse no todo. A solução para o enigma estava na França, país célebre por suas instituições centralizadas e orgânicas, tanto quanto por ser hospedeira de ativo vulcão revolucionário, que constantemente a agitava.

3.5 O Modelo Institucional Francês

Quando Tavares Bastos afirma que, em virtude da centralização, o Brasil é uma colônia do Rio de Janeiro, afirma também que essa centralização prosperou e prospera em razão da adoção do modelo institucional francês, que veio substituir o modelo norte-americano da Regência. Para ele, essa substituição foi precipitada e inconveniente para a sociedade brasileira. Uruguai, seu principal adversário teórico-partidário, vai retrucar que essa é uma posição idealista, que não é baseada nas condições reais e nas necessidades do país. Portanto, é perigosa para seu destino como nação unificada e monárquica, cujos progresso e civilização seriam possíveis apenas em situação de estabilidade, o que, por sua vez, seria propiciada pelas instituições criticadas pelo publicista.

Uruguai compara as instituições estadunidense, inglesa e francesa e procura nelas as características essenciais que se adequariam às especificidades de um país novo e inculto, como o Brasil. Conclui que as instituições francesas, com as adaptações cabíveis, preencheriam as necessidades, tendo em vista a simplicidade da organização, a uniformidade na sua distribuição e a garantia de proteção aos direitos dos indivíduos.

Cabe ainda registrar que o temperamento dos brasileiros, latinos como os franceses, requer o constante acompanhamento de um sistema centralizado. Na passagem abaixo, notamos o entusiasmo de Uruguai com o sistema francês:

O sistema administrativo francês concede pouco ao self-government, é um e muito uniforme, preventivo e muito centralizador. Alarga muito a direção, tutela e fiscalização do governo. Admite largamente a hierarquia. Reduz o poder Judicial ao civil e criminal. Ao mesmo tempo assegura, quanto é possível, pelo exame, discussão e conselho, pela publicidade e por meio de formas, solenidade e recursos, o maior acerto e imparcialidade das decisões administrativas. Sujeita porém todas as localidades às mesmas regras e modo de proceder. Em todas as localidades passam os negócios pelo mesmo cadinho. O mecanismo administrativo é o mesmo em toda a parte. Este sistema é muito ligado, lógico e harmônico e tem incontestáveis vantagens. Depois de bem montado e desenvolvido é o que apresenta melhores condições de resistência e estabilidade, porque não depende do vaivém de inconstantes paixões populares. É o único aplicável a países que não estão nas condições especiais da Inglaterra ou dos Estados Unidos. Cada indivíduo tem menos ingerência nos negócios públicos, porém o seu direito está mais resguardado e garantido do que em muitos países que se dizem livres. Bem desenvolvido e executado, como o é na França, não se dão as violências e as injustiças flagrantes das quais apresentam não raros exemplos países aliás que gozam de liberdade. A França não goza de uma completa liberdade política, mas não há talvez país melhor administrado, e onde a segurança pessoal, o direito de propriedade e a imparcialidade dos tribunais sejam melhor assegurados e garantidos. Há muito que estudar e aproveitar nesse sistema, por meio de um esclarecido ecletismo. Cumpre porém conhecê-lo a fundo, não o copiar servilmente como o temos copiado, muitas vezes mal, mas sim acomodá-lo com critério, como convém ao país. (URUGUAI, 2002, p. 503, 504)

O sistema francês, segundo Uruguai, é o mais apropriado às condições brasileiras porque apresenta maior uniformidade, o que possibilita maior coerência e sentido no tratamento das desigualdades regionais e pessoais; “admite largamente a hierarquia”, permitindo o controle e direcionamento por parte das autoridades, sejam elas políticas ou econômicas, e facilitando o encaminhamento dos interesses imperiais; aumenta a fiscalização governamental, tornando possível a punição dos abusos e a correção dos rumos,

procedimentos fundamentais na construção de uma nação ainda inacabada. Acima de tudo, o sistema anula os “exageros” do autogoverno, reduzindo as oportunidades de conflitos de interesses entre o centro e a província.

É, também, o sistema mais “ligado, lógico e harmônico”, que independe do “vaivém de inconstantes paixões populares”, dotadas de poder de voto ou manobradas por “coronéis” locais. Uruguai salienta com ênfase que não há outra alternativa para os países que não estão nas “condições especiais” da Inglaterra e dos Estados Unidos, educados e experimentados na longa tradição constitucional que fez do *self-government* um hábito perpassado pelos sentimentos de liberdade e de responsabilidade.

Ele talvez tenha em vista, também, a situação anárquica e agitada das vizinhas repúblicas sul-americanas, fragmentadas depois da destruição do sistema colonial espanhol, onde estabilidade política e progresso econômico-social são artigos raros. Assim, a centralização monárquica aparece como um remédio para os males que acometem os países de toda uma extensa região, interligados por históricos semelhantes de colonização.

Ele também faz o elogio da qualidade das decisões administrativas que, conduzidas com imparcialidade, têm o acerto como regra. Identifica a imparcialidade como uma característica notável dos tribunais franceses, onde são respeitados o direito de propriedade e o cumprimento dos contratos e assegurada a segurança pessoal, ou seja, parte essencial do que os liberais reivindicam das instituições, como forma de estimular e promover o desenvolvimento. Assim, para Uruguai, não há incompatibilidade entre esse sistema, a boa governança e o progresso. A França, argumenta, não é a nação mais liberal, mas é a melhor administrada. É esse modelo que o Brasil deveria adotar com “esclarecido ecletismo”, ou seja, com adaptações, evitando a cópia servil. Uruguai está cômico de que é contraproducente transplantar instituições prontas e acabadas, sem observar as condições locais. É preciso que sejam estruturas reformadoras para corrigir desvios naturais e históricos, mas, ao mesmo

tempo, devem ser adaptadas, para que possam se integrar com mais facilidade à cultura da sociedade que as acolhe.

Segundo Uruguai, o funcionamento orgânico e dinâmico dessas instituições não está ocorrendo no Brasil, porque temos copiado servilmente o modelo, sem acrescentarmos inovações, e a cópia, em muitas ocasiões, está mal feita. Podemos imaginar que, de alguma forma, a discrepância entre o modelo e a obra realizada pode ter amargurado Uruguai, mas não podemos deixar de registrar que, na realidade social, sendo implantadas coletivamente e por várias gerações, a proposta foge ao controle dos proponentes. De todo modo, apesar de seus desvios, na etapa histórica em que vivia Uruguai, possivelmente ele continuasse a defender a centralização. A legislação preventiva, por exemplo, que na esfera econômica afligia intelectuais como Bastos e empresários como Mauá, era defendida com contundência em nome do pragmatismo.

A legislação inglesa e americana parte em geral do seguinte princípio: deixar toda a liberdade e punir o abuso. Por isso é pouco regulamentar, e no seu mecanismo administrativo é mola essencial o poder judicial. A francesa parte em geral do princípio oposto: regular para prevenir que o abuso se dê, removê-lo antes que apareça. Por isso é muito regulamentar, e o Poder Judicial reduz-se em geral a julgar questões privadas e criminais. Em tese é preferível o primeiro princípio. Em países porém onde se tem arraigado o hábito da impunidade, não pode produzir senão males e aumentar mais a desmoralização. Quando se trata de aplicar, a melhor teoria é aquela que pode ser aplicável e prática. (URUGUAI, 2002, p. 474)

Uruguai considera que as premissas da legislação francesa levam-na a ser muito regulamentar, tirando do poder judicial as questões de contencioso administrativo entre o cidadão e o Estado. Interessa registrar as críticas dos adversários liberais a essa legislação. Segundo eles, pela maneira como foi implantada no Brasil, ela é uma forma de controle da Justiça pelo governo imperial, uma forma de sujeitar os cidadãos ao arbítrio dos burocratas e não ao dos tribunais independentes.

Segundo ele, “a melhor teoria é aquela que pode ser aplicável e prática”, por isso, menospreza aquelas propostas baseadas no liberalismo de inspiração inglesa e norte-

americana. Acusa o “espírito de provincialismo” como um impedimento para a descentralização no Brasil. Agindo dessa forma, contribui para que esse “espírito” seja reprimido e cerceado, na boa intenção de que o está dirigindo para colaborar com os interesses gerais.

No entanto, o elogio e a defesa do modelo centralizador não fecharam os olhos do Visconde do Uruguai para os desvios e excessos na implantação desse modelo. Essa implantação exigia as devidas correções, sem compromisso com a conservação dos erros em nome da doutrina. Bastos (1870, 94) dirá da obra de 1865, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, que é um protesto da reação, leia-se dos conservadores, contra si mesma. Era um elogio ao oponente, significando que este avançara. Avanço, entretanto, calculado e coerente com um sistema de idéias longamente maturado e experimentado; não apenas resultado de embates filosóficos ou partidários.

3.6 Os Males da Centralização

O Visconde do Uruguai, já mencionamos, alerta para os inconvenientes de se adotar sem critérios um modelo político-institucional de um país estrangeiro, ainda que fosse da França. A crítica à centralização excessiva é constante em suas reflexões, mesmo antes da obra elogiada por Bastos. Aliás, na passagem que segue, constatamos que as idéias do visconde, em boa parte, correspondiam à do combativo liberal. Nela observamos que Uruguai relaciona a centralização excessiva ao estímulo à passividade e à dependência dos indivíduos, enredados numa burocracia patrimonialista e mal constituída, incapaz de conduzir o país na direção do progresso. Afirma ele:

Grande parte dos nossos regulamentos, principalmente dos modernos, são em demasia centralizadores. Pretendem prever e regular as mais insignificantes minuciosidades, e nada

deixam ao executor. Este, manietado nas coisas as mais pequenas, estaca diante das mínimas dificuldades que surgem, receia tomar sobre si responsabilidade, considera-se como simples máquina, porque como tal o consideram, e consulta o ministro. São os papéis extratados na secretaria, dizem sobre eles o oficial, o diretor da seção, o diretor geral. São ouvidos o consultor, o procurador da Coroa, a respectiva seção do Conselho de Estado. (...) Por fim, passados meses e às vezes ano, reconhece-se que a questão é fútil e solve-se. No entanto ficou por esse tempo parado o seu andamento, e muitas vezes não aproveita mais a solução. Procedem em grande parte os inconvenientes dos nossos regulamentos de serem copiados, mal e sem os devidos descontos, dos regulamentos franceses em demasia minuciosos, e que tudo querem informar, centralizar, prover e dirigir. (URUGUAI, 2002, p. 443, 444)

Uruguai reconhece que o fato de a centralização no país ser excessiva dá, em parte e involuntariamente, razão a críticos do regime como Bastos e Mauá. Para ele, a demora para a tomada de decisões no âmbito administrativo central emperra o mecanismo dos negócios, sejam eles públicos ou privados. O adiamento é a norma, diria Bastos. Adiamento que mata a iniciativa e a liberdade.

Para Bastos, o remédio específico seria o estabelecimento de um sistema de alçadas, que deixasse bem clara a responsabilidade de cada funcionário administrativo; já o remédio geral, e principal, seria a descentralização, que permitiria o florescimento da liberdade e da responsabilidade na província e, com condução desta, no município. Como vimos, Uruguai não era doutrinariamente desfavorável a essa solução: a diferença estava no ritmo da implementação. Enquanto, para Bastos, a implementação da descentralização deveria ocorrer com urgência, para Uruguai, isso deveria ocorrer num futuro remoto, fruto de um aprendizado gradual.

Uruguai, na passagem anteriormente citada, lembra mais uma vez os inconvenientes da cópia mal feita das instituições francesas, sem adaptações, daí advindo os excessos na centralização. Da mesma forma, ele critica aqueles que, no Brasil, sem exame, sem considerar as especificidades de um país novo, ainda tateante no terreno escorregadio da modernidade, repetem as censuras que os liberais franceses fazem à centralização no seu país. Isso significa, para Uruguai, que os excessos dos conservadores não justificam os excessos dos liberais. A

centralização tinha que ser moderada para dar alguma margem de manobra para as províncias e os indivíduos.

O Visconde atribui a responsabilidade pela cópia servil do modelo francês à falta de estudo e de vontade de aprimoramento. Ele afirma que, em última instância, o homem público brasileiro se equilibra entre a preguiça e o comodismo. Ao passo que, para um sincero centralista, o desejável era a estabilidade política e econômica, para outros, embora militando nas mesmas hostes, essa estabilidade era confundida com imobilismo. Em um trecho dos *Estudos Práticos*, ele menciona um exemplo sintomático, o Conselho de Estado, esteio da administração e da governabilidade imperiais:

Quem ler as citações e exposições que faz este livro há de reconhecer que é o Conselho de Estado quem, na obscuridade, tem trabalhado mais para montar o país e firmar as boas doutrinas, sem que daí infelizmente tenham sido colhidos notáveis resultados. Ainda é o Conselho de Estado de 1841 e nenhum melhoramento se deu a essa instituição, senão destacadamente em um caso ou outro. (URUGUAI, 1865, XLVI, XLVII)

Nessa passagem, ele mostra, em primeiro lugar, que o Brasil é um país inacabado, por se fazer, e o Conselho de Estado é quem conduz, sem alarde, esse processo de montagem. Para alguns adversários, tais palavras seriam expressão de saudosismo em relação ao Antigo Regime, mas elas são, na verdade, profissão de fé em reformas graduais e controladas. Na sequência, ele constata que as diligências do Conselho para “montar o país e firmar as boas doutrinas” têm sido infrutíferas, talvez não apenas em virtude do voluntarismo e das paixões, mas também da incapacidade do projeto centralizador em dar respostas a boa parte dos problemas nacionais.

Em segundo lugar, lamenta que, em decorrência de uma tendência imobilista, as instituições depois de constituídas não são aprimoradas, não são alvos de aprimoramento. Duas décadas não foram suficientes para se fazer reformas no Conselho de Estado, de maneira a acompanhar as mudanças ocorridas na sociedade brasileira e no mundo. Por isso, essas

instituições perdem a legitimidade e morrem, depois de dividir, com todos, os males que acompanham os seus excessos. Para o Visconde, o que ocorreu com a política de descentralização na Regência ameaça a política de centralização de Pedro II, da qual o Conselho era um insigne símbolo.

3.7 Considerações Finais do Capítulo 3

Em síntese, verificamos que a defesa da centralização político-administrativa, por parte do Visconde do Uruguai, não pode ser confundida com os excessos praticados pelos sucessivos governos dos ministérios imperiais, embora ela própria traga esse risco.

A importância do testemunho de Uruguai está em que, além de mostrar uma visão diferente da sociedade e do processo histórico brasileiros, ele revela que a adoção de um modelo institucional centralizador, no Império, não foi uma determinação incontornável da colonização portuguesa, mas uma opção deliberada de parte majoritária da elite política.

O posicionamento de Uruguai quanto à possibilidade de a tutela levar à liberdade parece-nos otimista demais. A tutela, ao contrário, pode se tornar uma tradição, como mostra o exemplo da França, nação antiga, ilustrada e materialmente rica, apesar de ter iniciado e concluído revoluções dolorosas. Poderia um país novo, inculto, em seus primeiros passos, seguir-lhe o exemplo e chegar ao mesmo estágio cultural e material?

Uruguai responderia afirmativamente à questão. Ele entendia que a centralização tinha um caráter civilizatório, essencial num país jovem, em processo de montagem, recém emancipado do sistema colonial, mas conservando velhas instituições, como o trabalho escravo, incompatíveis com os rumos tomados pela modernidade no mundo ocidental.

Segundo ele, contudo, essas instituições não poderiam ser substituídas abruptamente, sob pena de se desorganizar não somente a produção, mas todo o regime político. A política

descentralizadora, proposta pelos liberais radicais, encantados com os Estados Unidos, continha em alto grau essa ameaça, podendo repentinamente despertar o apetite dos aventureiros e as paixões populares. Daí que, em comparação com as norte-americanas, as instituições francesas eram as que mais se adaptavam e convinhavam ao país, devendo ser implantadas com critério e senso de oportunidade. Sem essas adaptações, de um lado, elas iriam apenas animar um velho espírito de tutela e intervenção, surgido no regime colonial e reforçado no primeiro reinado. De outro, iriam desanimar a produção e a independência individual, colocando a sociedade brasileira relativamente na contramão da modernização social e econômica.

O Estado monárquico, colocando-se na posição de árbitro dos conflitos entre as elites, buscava a estabilidade político-administrativa e sua própria conservação. Talvez ele tenha conseguido atingir esses objetivos à custa de contrariar parte dos novos interesses que despontavam, ligados às atividades urbanas. Assim fazendo, teria contrariado também as possibilidades de modernização e de desenvolvimento econômicos. A conservação do regime político exigiu a conservação de um modelo econômico, em boa parte, ultrapassado. No final das contas, em 1889, isso se revelaria também mortal para a monarquia.

Rodrigues Brito, nos estertores da colônia, Bastos e Mauá, no ponto alto do Império, já tinham notado as ameaças e os erros da tutela governamental. Paulino José Soares de Sousa, Visconde do Uruguai, por fim, reconhece que a centralização excessiva inibiu a iniciativa individual e o desenvolvimento econômico-social, concordando, em parte, com seus críticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decurso de nossa discussão, tivemos a oportunidade de acompanhar as observações contrárias à intervenção e à tutela estatal sobre a economia, expressas por autores como Rodrigues de Brito e Tavares Bastos, versados na economia política liberal. Eles viam essas ações governamentais como ameaças ao progresso econômico e à modernização da sociedade. Pudemos acompanhar também a firme defesa da centralização política e administrativa, feita pelo visconde do Uruguai, como necessárias à intervenção e à tutela governamentais. O objetivo da centralização, para ele, seria dotar o Estado monárquico de instrumentos efetivos de governo.

Observamos que os autores se dão conta de que a centralização tem suas raízes enterradas no sistema colonial, estendendo-se tanto pela metrópole quanto pela colônia. As instituições locais, notam eles, nascem muitas vezes à revelia da autoridade real e encontram terreno fértil na precariedade da administração portuguesa. Sob ela ganha espaço uma “ativa” elite colonial, com determinado controle sobre a economia e a administração, empenhada na manutenção da rotina e da intervenção. Sob o Império, afirmam eles, a centralização é reforçada com o concurso de instituições importadas da velha Europa, as quais deveriam dar apoio ao florescimento da ordem e do progresso na nova nação.

Entretanto, a centralização, para eles, estimula o comportamento dependente no cidadão e no homem público, acostumados um a esperar todas as soluções do governo e outro as decisões prontas dos escalões superiores. Além disso, para um autor como Bastos, a centralização é a semente do despotismo e do absolutismo, com o Estado manipulando a economia e a política a seu bel-prazer. Entretanto, nota ele, ao enfraquecer a liberdade individual, o Estado enfraquece a si mesmo e à nação, pois perde a colaboração de cidadãos diligentes e produtivos.

Por outro lado, para o visconde do Uruguai, a centralização se justifica pela necessidade de consolidar a governabilidade e estimular o senso prático e de responsabilidade nos cidadãos. Ambiciona o controle das paixões políticas, ou seja, o esvaziamento das discussões ideológicas e partidárias e a acomodação das províncias aos interesses do governo central. O caminho para atingir tal objetivo deve passar por ampla reforma administrativa, que assegure a esse governo, por meio do Conselho de Estado, a capacidade incontestada de exercer os instrumentos de governo, interferindo nos grandes e médios negócios, sem a concorrência de terceiros.

Duas propostas, dois partidos e, no meio, a complicada equação das intervenções devidas e indevidas. Parece-nos que, no lado liberal, do qual Bastos é um exemplo, há uma subestimação do poder governamental central e da necessidade de sua organização, como forma de racionalização dos procedimentos administrativos que, a médio e longo prazo, teriam efeitos positivos sobre a economia. O Estado, como apoiador da iniciativa privada, poderia ter uma função importante na integração das regiões, construindo a estrutura para o desenvolvimento e expansão do mercado interno. Isso está longe de significar o sufocamento da iniciativa e energia locais.

Mesmo em países em que o Estado estava organizado, há séculos, como a Inglaterra e a França, o poder público, bem ou mal, ainda desempenhava um papel na vida econômica. A recomendação de fisiocratas e de Adam Smith para que o governo se abstivesse da intervenção veio ao cabo de um longo processo de acumulação de capitais e conhecimentos e de modernização dos processos produtivos.

Estadistas como Uruguai temiam que uma descentralização excessiva, imitando os Estados Unidos, fragmentasse o jovem país continental, com as dimensões herdadas do período colonial, em dezenas de republiquetas turbulentas, como ocorrera na América hispânica. O problema da centralização e da intervenção, entretanto, é que se sabe como e

quando começa, mas raramente se sabe como e quando termina, nem mesmo como se mantém um equilíbrio entre os interesses públicos e os privados.

Talvez homens práticos, de negócios, tivessem essa visão mais equilibrada. Mauá, por exemplo, criticava acidamente as intervenções indevidas do governo, mas nunca deixou de apontar também que havia intervenções plausíveis, notadamente onde havia potencialidades de criação de riquezas, mas em torno das quais ainda não se tinham organizado interesses privados. Não se tratava apenas de construir infra-estrutura (o que já era muito, tendo em vista que elas sempre foram negligenciadas), mas de apoiar o desbravamento de fronteiras econômicas em regiões que os interesses e os capitais do empresariado ainda não alcançavam.

Se, de um lado, o ponto-de-vista do “governo central necessário” é subestimado, não cremos que a idéia do “governo central, interventor exagerado” esteja, por outro lado, superestimada. A quantidade de depoimentos, ilustrados com fatos conclusivos, colhidos ao longo de três quartos de século, parece suficiente para embasar essa avaliação. Rodrigues de Brito mostra, no fim do sistema colonial, a origem da intervenção e da manutenção das instituições em estado arcaico, de que são exemplos a Justiça, a escola, o sistema bancário; Tavares Bastos e Mauá observam sua continuidade pelo Império adentro, criando embaraços à iniciativa e à produção.

Se o depoimento de Bastos, por exemplo, está fortemente marcado pelo fato de ser ele um notório adversário do regime centralizador, o mesmo não pode ser dito do visconde do Uruguai: importante liderança no Estado imperial, ele reconhece a existência da centralização excessiva e da implantação equivocada de instituições políticas exógenas, sem o necessário cuidado na adaptação e no aprimoramento delas. Poderíamos, então, colocar Uruguai como um dos críticos da intervenção abusiva do Estado na economia, caracterizada pela legislação preventiva e pela intromissão nos contratos firmados entre particulares.

O efeito da política centralizadora sobre a economia e o país como um todo ainda está por ser contado em todos os detalhes e conseqüências. A nós, cabe concluir, com base nas fontes estudadas, que ela não liberou as decantadas potencialidades econômicas e, mais do que isso, confirmou uma “ética conservadora”, resistente à inovação tecnológica e às “egoístas práticas capitalistas”, assentadas na livre associação de capitais e idéias e na liberação do espírito empreendedor. Essa situação coloca o país como retardatário na corrida do desenvolvimento econômico, consolidando seu descompasso em relação às nações progressistas da época contemporânea.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Aluisio de. *Vida e morte do tropeiro*. Belo Horizonte : Itatiaia, 1993.

ANTONIL, André João. *Cultura e Opulência do Brasil*. Belo Horizonte/SP., Itatiaia/Edusp, 1982.

ARCHER, Renato. *Mauá Ontem e Hoje*. In: *Mauá* : empresário e político. São Paulo : Bianchi Editores, 1987.

BASILE, Marcello Otávio Néri de Campos. *O Império em Construção: Projetos de Brasil e Ação Política na Corte Regencial*. Rio de Janeiro : U.F.R.J, 2004 (Tese de Doutorado).

BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. *A província*. Brasília : Senado Federal, 1997.

_____. *Cartas do Solitário*. 4ª ed. São Paulo : Nacional, Brasília : INL, 1975.

BENCI, Jorge. *Economia cristã dos senhores no governo dos escravos*. São Paulo : Grijalbo, 1977.

BICALHO, Maria Fernanda Baptista. *As câmaras ultramarinas e o governo do Império*. In: FRAGOSO, João; BICALHO, Maria Fernanda; GOUVÊA, Maria de Fátima (Org.). *O Antigo Regime nos Trópicos: A dinâmica Imperial Portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2001.

BOSI, Alfredo. *Dialética da Colonização*. 3ª ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1992.

BRITO, João Rodrigues de. *A economia brasileira no alvorecer do século XIX : um inquérito econômico nos tempos da colônia*. Salvador : Progresso, 1923.

BUCHHOLZ, Todd G. *Novas idéias de economistas mortos*. Tradução de Luiz Guilherme B. Chaves e Regina Bhering. Rio de Janeiro : Record, 2000.

CALDEIRA, Jorge. *A nação mercantilista*. São Paulo : 34, 1999.

_____. *Mauá: empresário do império*. São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2003.

CHANG, Há-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo : UNESP, 2004.

COSTA, João Severiano Maciel da. *Memória sobre a necessidade de abolir a introdução de escravos africanos no Brasil, sobre o modo e condições com que esta abolição se deve fazer e sobre os meios de remediar a falta de braços que ela pode ocasionar*. IN: *Memórias sobre a escravidão*. Rio de Janeiro : Arquivo Nacional, Brasília : Fundação Petrônio Portella, Ministério da Justiça, 1988.

_____. *Relatório do Ministério da Fazenda*, datado de 13 de maio de 1827 e apresentado à Assembléia Legislativa do Império do Brasil. Rio de Janeiro : Tipografia Imperial, 1827.

COUTINHO, José Joaquim da Cunha de Azeredo. *Concordância das leis de Portugal e das bulas pontifícias das quais umas permitem a escravidão dos pretos da África e outras proíbem a escravidão dos índios do Brasil*. Rio de Janeiro : Arquivo Nacional, 1988.

CROPANI, Ottaviano de Fiore di. *Mauá e a Industrialização brasileira*. In: *Mauá : empresário e político*. São Paulo : Bianchi Editores, 1987.

DONATO, Arthur João. *Mauá – O gênio esquecido*. In: *Mauá : empresário e político*. São Paulo : Bianchi Editores, 1987.

ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador*. Volume 1: Uma história dos costumes. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1994.

FALCON, Francisco. História e Poder. In: CARDOSO, Ciro Flamarion e VAINFAS, Ronaldo (org). *Domínios da História: Ensaio de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro : Campus, 1997.

_____. História das Idéias. In: CARDOSO, Ciro Flamarion e VAINFAS, Ronaldo (org). *Domínios da História: Ensaio de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro : Campus, 1997.

FENELON, Déa Ribeiro (Org.). 50 textos de história do Brasil. São Paulo : Hucitec, 1986.

FLORENTINO, Manolo. *Em Costas Negras: Uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro (séculos XVIII e XIX)*. São Paulo : Companhia das Letras, 1997.

FRAGOSO, João L. *Homens de Grossa Aventura: acumulação e hierarquia na praça mercantil do Rio de Janeiro (1790 – 1830)*. 2ª. ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1998.

_____. *A noção de economia colonial tardia no Rio de Janeiro e as conexões econômicas do Império português: 1790-1820*. In: FRAGOSO, João; BICALHO, Maria Fernanda; GOUVÊA, Maria de Fátima (Org.). *O Antigo Regime nos Trópicos: A dinâmica Imperial Portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2001.

_____; FLORENTINO, Manolo. *História Econômica*. In: CARDOSO, Ciro Flamarion e VAINFAS, Ronaldo (org). *Domínios da História: Ensaio de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro : Campus, 1997.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. 4ª ed. São Paulo : Unesp, 1997.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & Senzala*. 34ª ed. Rio de Janeiro : Record, 1998.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 27ª ed. São Paulo : Nacional, 1998.

GAUDÊNCIO, Paulo. *Mauá – Biografia psicanalítica*. In: *Mauá : empresário e político*. São Paulo : Bianchi Editores, 1987.

GOULART, José Alípio. *Tropas e tropeiros na formação do Brasil*. Rio de Janeiro : Conquista, 1961.

GUIMARÃES, Carlos Gabriel. *O Banco Mauá & Cia. (1854-1878): um banco no Brasil do século XIX*. In: SZMRECSÁNYI, Tamás e MARANHÃO, Ricardo (Org.). *História de Empresas e Desenvolvimento econômico*. 2ª ed., São Paulo : Hucitec/ABPHE/Edusp/Imprensa Oficial, 2002.

HIRSCHMAN, Albert O. *As paixões e os interesses: argumentos políticos a favor do capitalismo antes do seu triunfo*. Tradução de Luiz Guilherme Chaves e Regina Bhering. Rio de Janeiro : Record, 2002.

HOBSBAWM, Eric. *Sobre História*. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo : Companhia das Letras, 1998.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1999.

LANDES, David S. *A Riqueza e a Pobreza das Nações: por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres*. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro : Campus, 1998.

_____. *Dinastias: esplendores e infortúnios das grandes famílias empresariais*. Tradução de Regina Lyra. Rio de Janeiro : Campus, 2007.

_____. *Prometeu Desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa Ocidental, de 1750 até os dias de hoje*. Tradução de Marisa Motta. Rio de Janeiro : Campus, 2005.

LARAIA, Roque de Barros. *Cultura: um conceito antropológico*. 15ª ed. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 2002.

LIBBY, Douglas Cole. *Protoindustrialização em uma sociedade escravista: o caso de Minas Gerais*. IN: SZMRECSÁNYI, Tamás e LAPA, José Roberto do Amaral (Org.). *História Econômica da Independência e do Império*. 2ª ed. São Paulo : Hucitec, ABPHE, Edusp, Imprensa Oficial, 2002.

LISBOA, José da Silva (Visconde de Cairu). *Observações sobre a franqueza da indústria, e estabelecimentos de fábricas no Brasil*. Brasília : Senado Federal, 1999.

_____. *Observações sobre o comércio franco no Brasil*. IN: José da Silva Lisboa, Visconde de Cairu. ROCHA, Antonio Penalves (Org.). São Paulo : 34, 2001.

_____. *Da liberdade do trabalho*. IN: José da Silva Lisboa, Visconde de Cairu. ROCHA, Antonio Penalves (Org.). São Paulo : 34, 2001.

_____. *Carta à Domingos Vandelli descrevendo a Bahia*. Rio de Janeiro : Arquivo Nacional, 1958.

LIST, Georg Friedrich. *Sistema Nacional de Economia Política*. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo : Abril Cultural, 1983.

LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização do Brasil (1808-1930)*. São Paulo : Difusão Européia do Livro, 1961.

MACHIAVELLI, Niccolò. *O Príncipe*. Tradução de Lívio Xavier. São Paulo : Ediouro.

MARICHAL, Carlos. *Historiografia de la Banca Latinoamericana*. In: SZMRECSÁNYI, Tamás e MARANHÃO, Ricardo (Org.). *História de Empresas e Desenvolvimento econômico*. 2ª ed., São Paulo : Hucitec/ABPHE/Edusp/Imprensa Oficial, 2002.

MARX, Karl. *A chamada acumulação primitiva*. In: *O Capital: crítica da economia política*. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Livro 1, volume 2. 16ª ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1998.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. Tradução de Luís Cláudio de Castro e Costa. São Paulo : Martins Fontes, 1989.

NABUCO, Joaquim. *Minha Formação*. Rio de Janeiro : W. M. Jackson Inc., 1970.

NÓBREGA, Maílson da. *O Futuro Chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo : Globo, 2005.

PEREIRA, José Flávio. *Cairu e a Economia Política: um compromisso com a Riqueza das Nações*. Revista Notícia Bibliográfica e Histórica, 162, julho-setembro, 1996. Campinas : PUC (Separata).

_____. *Cairu Revisitado: uma contribuição ao estudo do reformismo liberal*. São Paulo : USP, 1994 (Tese de Doutorado).

_____; PEREIRA, Lupércio Antonio. *Instituições Jurídicas, propriedade fundiária e desenvolvimento econômico no pensamento de José da Silva Lisboa (1829)*. História. V. 25. n.2, Franca, 2006.

_____; PEREIRA, Lupércio Antonio; SILVEIRA, Itamar Flávio. *Programa de Estudos e Pesquisas em história econômica e social (PEPHES): Uma proposta de estudos interdisciplinares no campo da História*. UEM/CCH/DHI : Maringá, 2003, p. 1235-1244.

_____; OLIVEIRA, Priscila da Silva de. *Roberto Simonsen e Eugênio Gudin discutindo os rumos da economia brasileira nas décadas de 1930 e 1940*. UEM/CCH/DHI : Maringá, 2003, p. 1052-1058.

_____; REIS, Jaime Estevão dos; PEREIRA, Lupércio Antonio; MENEZES, Sezinando Luís; VENTURINI, Renata Lopes Biazotto. *Instituições e História das Idéias*. In: PELEGRINI, Sandra C. A.; ZANIRATO, Silvia Helena (Org.). *Narrativas da Pós-Modernidade na Pesquisa Histórica*. Maringá : Eduem, 2005, p. 215-224.

PEREIRA, Lupércio Antonio. *Limites Históricos do Pensamento Abolicionista*: uma contribuição ao estudo do gradualismo adotado na abolição da escravidão no Brasil. São Paulo : UNESP, 1986 (Dissertação de Mestrado).

_____. *Para além do Pão de Açúcar*: uma interpretação histórica do livre-cambismo em Tavares Bastos. São Paulo : USP, 2000 (Tese de Doutorado).

PEYREFITTE, Alain. *A Sociedade de Confiança*: Ensaio sobre as origens e a natureza do desenvolvimento. Tradução de Cyrene Bittencourt. Rio de Janeiro : Topbooks, 1999.

_____. *Os “milagres” na economia*. Tradução de Ilka Stern Cohen. Bauru, SP : EDUSC, 2000.

PIZA, Daniel. *Machado de Assis*: um gênio brasileiro. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. 43ª ed. São Paulo : Brasiliense, 1998.

SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Mauá e a sua presença na economia brasileira do século XIX*. In: *Mauá* : empresário e político, São Paulo : Bianchi Editores, 1987.

SANTOS, Karla Maria Silva; PEREIRA, José Flávio; PEREIRA, Lupércio Antonio. *Rodrigues de Brito*: a crise final do sistema colonial no Brasil vista sob uma nova perspectiva. UEM/CCH/DHI : Maringá, 2003, p. 1088-1098.

SAINT-HILAIRE, Auguste de. *Viagem a Curitiba e Santa Catarina*. Belo Horizonte : Itatiaia, São Paulo : Edusp, 1978.

_____. *Viagem pelas províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais*. Tradução de Vivaldi Moreira. Belo Horizonte : Itatiaia, São Paulo : Edusp.

SILVA, José Bonifácio de Andrada e. *Representação à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a escravatura*. IN: O pensamento vivo de José Bonifácio. São Paulo : Livraria Martins, s/d.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*: investigação sobre sua natureza e suas causas. Volumes I e II. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo : Nova Cultural, 1996.

SOARES, Luiz Carlos. *A indústria na sociedade escravista*: as origens do crescimento manufatureiro na região fluminense em meados do século XIX (1840-1860). IN: SZMRECSÁNYI, Tamás e LAPA, José Roberto do Amaral (Org). *História Econômica da Independência e do Império*. 2ª ed. São Paulo : Hucitec, ABPHE, Edusp, Imprensa Oficial, 2002.

SOUSA, Irineu Evangelista de, (Visconde de Mauá). *Exposição do Visconde de Mauá aos credores de Mauá & C e ao público*. In: *Mauá*: empresário e político. São Paulo : Bianchi Editores, 1987.

SOUZA, José Paulino Soares de, (Visconde do Uruguai). *Ensaio sobre o direito administrativo*. IN: *Paulino José Soares de Souza, Visconde do Uruguai*. CARVALHO, José Murilo de (Org.). São Paulo : 34, 2002.

_____. *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*. Rio de Janeiro : Garnier, 1865.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *O Antigo Regime e a Revolução*. Tradução de Yvonne Jean. Brasília, UNB, 1982.

TURGOT, Anne Robert Jacques. *Elogio de Vincent de Gournay*. In: *Economistas Políticos*. Tradução de Pedro de Alcântara Figueira. São Paulo : Musa ; Curitiba : Segesta, 2001.

VERGUEIRO, Nicolau Pereira de Campos. *História da fábrica de Ipanema e Defesa perante o Senado*. Brasília : Senado Federal, 1979.

VIEIRA, Padre Antonio. *Sermão Vigésimo Sétimo*. IN: *Sermões pregados no Brasil*. Lisboa, 1960.

WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Tradução de M. Irene de Q. F. Szmrecsányi e Tamás J. M. K. Szmrecsányi. São Paulo : Livraria Pioneira, 1967.

WESTPHALEN, Cecília Maria. *O Barão dos Campos Gerais e o comércio de tropas*. Curitiba : CD Editora, 1995.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. *Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações*. Rio de Janeiro : Campus, 2005.