

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO

Sílvia Lemgruber Julianele Anciães

A QUESTÃO DO FIM DO TRÁFICO DE  
ESCRAVOS EM PORTUGAL: APORTES  
DA TEORIA DA MUDANÇA  
INSTITUCIONAL GRADUAL

ANCIÃES, Sílvia Lemgruber Julianele  
A QUESTÃO DO FIM DO TRÁFICO DE ESCRAVOS EM  
PORTUGAL: APORTES DA TEORIA DA MUDANÇA  
INSTITUCIONAL GRADUAL  
R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 182 (487): 121-152, set./dez. 2021

Rio de Janeiro  
set./dez. 2021

# A QUESTÃO DO FIM DO TRÁFICO DE ESCRAVOS EM PORTUGAL: APORTES DA TEORIA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL

## THE ISSUE OF THE END OF THE SLAVE TRADE IN PORTUGAL: CONTRIBUTIONS FROM THE THEORY OF GRADUAL INSTITUTIONAL CHANGE

SÍLVIA LEMGRUBER JULIANELE ANCIÃES<sup>1</sup>

### Resumo:

Este manuscrito procura explicar por que o fim do tráfico de escravos nas colônias portuguesas ao sul do Equador foi implementado de fato por meio de um tratado celebrado entre Portugal e Inglaterra seis anos depois da edição do decreto de extinção do comércio de escravos do marquês de Sá da Bandeira e após a instauração de um governo autoritário que inaugurou um novo período de vigência da Carta Constitucional de 1826. Com esse objetivo, a teoria da mudança institucional gradual é aplicada ao caso. Assim, conclui-se que as particularidades do cenário político português da primeira metade do século XIX, caracterizado pela chamada questão constitucional, a arquitetura institucional do liberalismo à época e a ausência de atores com poder de veto levaram a um contexto em que golpes de Estado, pronunciamentos e a violência política tornaram-se os instrumentos por excelência da alternância de poder. Desse modo, a mudança institucional que permitiu a celebração de um acordo negociado há décadas por Portugal é identificada como do tipo por substituição, levando a cabo por uma figura do chamado setembrismo – grupo identificado como a esquerda liberal – que, entretanto, instaurou um regime de cunho centralizador e mais moderado, tido como responsável pelo lançamento dos alicerces do novo Estado português.

**Palavras-chave:** Portugal; fim do tráfico de escravos; teoria da mudança institucional gradual; Ciência Política e História.

### Abstract:

*The paper seeks to explain why the end of the slave trade in the Portuguese colonies south of the Ecuador was actually implemented through a treaty signed between Portugal and England six years after Marquis de Sá da Bandeira had signed a decree abolishing the slave trade, and also after the establishment of an authoritarian government that set a new period of validity of the Constitutional Charter of 1826. To that end, we apply the theory of gradual institutional change. We conclude that the particularities of the Portuguese political scenario in the first half of the 19th century, the institutional architecture of the Portuguese liberalism at the time, and the absence of actors with veto power, led to a context in which coups d'état, pronouncements and political violence became instruments of alternation in power. So the institutional change that allowed the conclusion of an agreement that had been negotiated for decades by Portugal is identified as an institutional change by substitution. It was carried out by a member of the so-called setembrismo movement led by a liberal left group that established a centralized and more moderate government, and which is held responsible for laying the foundations of the new Portuguese State.*

**Keywords:** Portugal, end of the slave trade, theory of gradual institutional change, political science and history.

1 – Doutora em Política Comparada/Relações Internacionais pela Universidade de Lisboa. Pós-Doutoranda da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE). E-mail: silvia.anciaes@gmail.com.

## 1. Introdução

É abundante, tanto no campo da história como da ciência política, a bibliografia sobre a Revolução dos Cravos e seu impacto sobre a natureza da transição política portuguesa, sobre as relações civis-militares em Portugal e as instituições e o sistema partidário que se seguiram ao 25 de abril de 1974. É de fato um evento político cujas particularidades e paradoxos – a localização do país na Europa continental, a identidade dos atores políticos envolvidos e o contexto internacional à época – extrapolam as fronteiras da história para adquirir feições relevantes dentro do estudo das transições democráticas, do fascismo na Europa do sul e do colonialismo português na África, entre outros temas dignos de atenção dentro e fora da academia.

Em 2020, contudo, outra transição igualmente curiosa e relevante completou 200 anos sem muito alarde no mundo lusófono apesar de seu impacto sobre seu destino, principalmente no do Brasil. Neste, a Revolução do Porto, deflagrada em 24 de agosto de 1820, foi a condição necessária para a emancipação política brasileira<sup>2</sup>. Em Portugal, por sua vez, a revolução deu início a um dos períodos mais conturbados da sua história, responsável pela instauração do liberalismo, do constitucionalismo e da formação de facções políticas que mais tarde dariam origem aos partidos políticos da monarquia constitucional. Para a África portuguesa, a revolução liberal, como também é conhecida a Revolução do Porto, significou a impressão de novos rumos para o colonialismo português, origem do projeto de construção de “novos Brasis” sobretudo em Angola, que tem no ministro Sá da Bandeira um de seus principais representantes.

Responsável pelo decreto de abolição do tráfico de escravos de 1836, Sá da Bandeira era o principal defensor do desenvolvimento de uma nova política de colonização para os territórios portugueses no continente africano. Entre os pilares da nova estratégia estaria o emprego da mão de obra até então desviada pelo tráfico na agricultura e no cultivo de produtos

---

2 – CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. 2. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

coloniais capazes de rivalizar com os produtos brasileiros na metrópole e no mercado europeu, tais como o café, o cacau e o tabaco. Além disso, as colônias africanas forneceriam matérias-primas à indústria portuguesa, para a qual constituiriam um mercado exclusivo<sup>3</sup>.

A abolição do tráfico de escravos era a condição prévia e indispensável, na visão de Sá da Bandeira, para o desenvolvimento desse novo colonialismo, defendido não apenas no preâmbulo do decreto de abolição da escravatura como no relatório que apresentou ao governo português como ministro da Marinha e do Ultramar, em fevereiro de 1836. Neste, sublinha o potencial dos territórios portugueses na África, onde Portugal poderia investir no cultivo de produtos coloniais a preços mais atrativos do que aqueles produzidos na América “[...] porque o cultivador africano não será obrigado a buscar, e a comprar os trabalhadores que são conduzidos da outra banda do Atlântico, como acontece ao cultivador brasileiro [...]”<sup>4</sup>.

Em que pese os argumentos de Sá da Bandeira, foram vários os fatores que impediram a implementação consistente de um novo projeto colonial na África portuguesa, entre eles a falta de controle da estrutura colonial, as dificuldades no exercício da soberania sobre todo o território, a falta de recursos, a corrupção das autoridades locais e a precariedade da marinha portuguesa. De acordo com Alexandre<sup>5</sup>, o tráfico para o Brasil, feito principalmente a partir de Angola, começou a desvanecer somente com a repressão à demanda em sua origem, o que acontece com a promulgação da Lei Eusébio de Queirós no Brasil, em 1850, durante o Segundo Reinado. Entretanto, o autor sublinha a capacidade de reestruturação e adaptação do tráfico às barreiras sucessivamente impostas pela marinha britânica e pelos governos brasileiro e português. Ao mesmo tempo, o tráfico de escravos estava entre as principais fontes da alfândega portuguesa nos territórios africanos.

3 – ALEXANDRE, Valentim. *Origens do colonialismo português moderno*. Lisboa: Sá da Costa, 1979.

4 – ALEXANDRE, *op. cit.*, p. 101.

5 – *Idem*.

Acima de tudo, as concepções sobre uma nova política colonial dependiam da própria reestruturação do Estado e da sociedade portuguesa, desencadeada pelas disputas políticas inerentes ao conturbado processo de implementação do liberalismo em Portugal, inaugurado pela Revolução do Porto. Marco inicial da criação do Portugal moderno, a revolução não foi um processo pacífico, como poderia sugerir o sucesso e a ausência de qualquer resistência ao pronunciamento militar que a originou.

Ao contrário, eram muitas as resistências à empresa a que se propunham os liberais portugueses, apesar de seu caráter moderado e o seu respeito à monarquia. Ela foi, nesse sentido, o marco inicial da lenta e gradual implementação de um liberalismo político tardio e limitado, impulsionado sobretudo pelo declínio do sistema colonial que, no caso português, tinha no Brasil seu epicentro. A perda da sua mais próspera colônia e a profunda crise econômica na qual o país mergulhou foram algumas das condições que contribuíram para o processo político que tomou conta de toda a primeira metade do século XIX português.

A discussão sobre a proibição do tráfico negreiro nas colônias ao sul do Equador – em contraste com o espaço restrito que ocupa na historiografia portuguesa – é um dos temas que, ainda que indiretamente, faziam parte da agenda do liberalismo português. Proibida a escravidão na metrópole desde o governo do Marquês de Pombal, o tráfico de escravizados principalmente entre Angola e o Brasil era uma das principais fontes de renda do Estado português, seja por meio do trabalho braçal necessário para a produção dos principais produtos da pauta de exportação da colônia americana, seja por meio dos impostos arrecadados nas possessões africanas e que incidiam sobre a atividade negreira.

Não tendo alcançado o *status* ideológico que caracterizava a campanha inglesa pelo fim do tráfico de escravizados, a discussão impunha-se em Portugal por seu viés econômico ou pragmático, de extrema relevância em um país que se via mergulhado em uma crise econômica profunda, que remontava às guerras napoleônicas, à abertura dos portos brasileiros às nações amigas em 1808 e à derradeira perda da sua principal colônia.

Assim, o levantamento militar de 1820 e a revolução que o seguiu simbolizaram uma ruptura nos fundamentos sociais, políticos e econômicos do Estado português, premido ainda pelas transformações no cenário internacional e pela dependência com relação à Inglaterra.

Na agenda das relações com a então maior potência do sistema internacional, o tráfico negreiro tornou-se prioridade, sendo uma das condições para a renovação da aliança que garantiu a Portugal proteção e a manutenção de sua monarquia. Como consequência, a extinção do tráfico negreiro, uma das principais senão a principal atividade econômica das colônias remanescentes, transpõe a dimensão internacional para assumir relevância para o projeto de modernização do país, objeto de disputa entre as diferentes facções e interesses que dividiram o espectro político português à época.

Este manuscrito busca explicar o acordo celebrado entre Portugal e a Inglaterra de extinção do tráfico negreiro nas colônias portuguesas ao sul do Equador – seis anos após a edição do decreto do marquês de Sá da Bandeira – sob a perspectiva da Teoria da Mudança Institucional Gradual, de James Mahoney e Kathleen Telen<sup>6</sup>. Trata-se de um modelo teórico que, como colocam os autores, busca suprir a lacuna deixada pelas teorias institucionalistas com relação à evolução gradual das instituições, definidas como ponto de partida – e não apenas resultado – de negociações e arranjos de interesses entre diversos atores políticos. Nas palavras dos autores, “*Constituições, arranjos sociais e sobre direitos de propriedade não apenas surgem e se rompem, eles também evoluem e mudam de forma gradual ao longo do tempo*”<sup>7</sup>.

Ao adotar essa teoria, o manuscrito busca contribuir para a análise do processo de transformação do Estado português sob o prisma de uma das questões fulcrais da transição do Antigo para o novo regime, do sistema mercantil para o sistema inaugurado pela Revolução Industrial e

6 – MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). *Explaining Institutional Change: ambiguity, agent and power*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010, p.1-34.

7 – *Ibidem*, p. 20 (tradução livre).

as demais transformações que marcaram o século XIX, às quais todos os países do sistema internacional tiveram de se adaptar, ainda que em graus distintos. É justamente em função dessas transformações, às quais sistemas domésticos não estavam imunes – principalmente nos países da periferia do sistema – que as mudanças institucionais de então são interpretadas, com frequência em função das exigências britânicas, deixando de lado a relevância das peculiaridades do contexto político e institucional português do período.

Ao adotar a teoria da mudança institucional gradual, busca-se explicar o processo institucional português de quase meio século em função de propriedades políticas endógenas. Além de permitir a identificação das especificidades do caso português, o modelo teórico associa as soluções institucionais implementadas ao longo das primeiras décadas do século XIX às estratégias e aos atores que ditaram a dinâmica política do período.

Na seção seguinte a teoria da mudança institucional gradual é explicada de forma sucinta para, em seguida, na seção 3, ser apresentado o contexto político de Portugal na primeira metade do século XIX e as causas para a fragmentação dos agentes políticos portugueses em torno da chamada questão constitucional. Por fim, conclui-se que a mudança institucional provocada pelo golpe de Estado de 1842, que trouxe de volta a vigência da Carta Constitucional de 1826 e foi seguida pela assinatura do tratado do fim do tráfico negreiro entre Portugal e Inglaterra pode ser classificada como uma mudança do tipo por substituição.

## **2. A teoria da mudança institucional gradual**

A teoria desenvolvida por Mahoney e Thelen busca explicar mudanças institucionais de natureza incremental a partir das características das instituições e dos incentivos que estas oferecem à adoção de determinados comportamentos por parte dos atores políticos dentro e fora das instituições sob análise. Desse modo, permite a identificação de mudanças provocadas por processos políticos endógenos, impulsionados pela

vulnerabilidade inerente à própria configuração institucional. Em outras palavras, tipos institucionais diferentes incentivam mudanças institucionais distintas que, por sua vez, são implementadas por meio de estratégias adotadas por atores políticos com motivações particulares.

Assim, adota uma perspectiva dinâmica das instituições ao defini-las como arranjos sujeitos à constante renegociação e não apenas instrumentos de imposição de normas e regras que, ao atingirem determinado equilíbrio, se reforçam de forma automática e imediata. Pelo contrário, sob a ótica dos autores, a necessidade constante de observância e adesão por parte de seus integrantes confere às instituições um potencial permanente de mudança.

Ao mesmo tempo, a distribuição de recursos determinada pelo arranjo institucional torna-se vulnerável às disputas entre os atores políticos em torno da interpretação, significado e implementação das normas inerentes às instituições. Mesmo quando edificadas por meio de normas e regras explícitas e codificadas, as instituições estão sujeitas a mudanças na medida em que aquelas são constantemente reinterpretadas e contestadas.

Isso ocorre, em primeiro lugar, porque a capacidade dos arranjos institucionais de prever e responder à complexidade da vida política é limitada. Em segundo lugar, restrições cognitivas impedem os atores políticos de prever todas as expectativas e demandas às quais as normas, regras e instituições devem atender. Expectativas implícitas, aspectos não contratuais e falta de informações são alguns obstáculos às antecipações inerentes à criação das instituições e suas normas bem como dos atores que as criaram.

Vale sublinhar ainda os efeitos do tempo sobre a adequação das instituições à realidade política e sobre as preferências dos atores envolvidos e que, portanto, podem comprometer a sua aderência às regras. Assim sendo, o significado, a interpretação e o cumprimento das normas estão sujeitos à mudança, com diferentes implicações sobre a distribuição de recursos originalmente estabelecida.

## 2.1. Contexto político, forma e tipos de mudança institucional

De acordo com a teoria da mudança institucional gradual, os dois fatores que juntos dão origem aos diferentes tipos de mudança institucional são o contexto político e a forma institucional. A partir das possíveis combinações de contexto político e forma institucional é possível identificar a emergência de diferentes agentes de mudança que, por sua vez, adotam estratégias distintas com o intuito de promover mudanças na configuração institucional.

Desse modo, o contexto político é determinado pela existência de instrumentos de veto à disposição dos atores políticos. Contextos políticos em que os atores têm acesso ou possibilidade de impedir que as mudanças institucionais ocorram são caracterizados como contextos com altas possibilidades de veto. Em contraposição, aqueles contextos em que são vários e dispersos os instrumentos de veto são caracterizados pelo seu baixo poder de veto, considerando que seriam necessárias a formação de uma coalizão ampla e a mobilização de mais recursos para a implementação de mudanças institucionais.

As formas institucionais, por sua vez, referem-se à suscetibilidade das instituições a interpretações conflitantes ou à existência de lacunas entre sua elaboração e sua implementação efetiva, o que abriria espaço para contestação por atores insatisfeitos com o *status quo*. Assim, instituições com alto nível de discricionariedade são aquelas que permitem uma interpretação mais ampla por parte dos atores políticos e maior liberdade para a sua implementação. Instituições com baixo nível de discricionariedade são aquelas que não apresentam brechas na sua interpretação ou implementação.

As diferentes combinações dos dois tipos de contexto político (poder de veto) e forma institucional (nível de discricionariedade permitido) resulta em quatro tipos de mudança institucional, quais sejam: por camadas, deslocamento, substituição e conversão. A substituição, como o nome indica, ocorre por meio da remoção das normas vigentes e a introdução de novas regras e pode ser observada tanto em mudanças abruptas

e súbitas – geralmente associadas a contextos revolucionários – como em processos graduais de mudança política. Esse tipo de mudança é geralmente provocado pela ação de grupos de interesses prejudicados pela distribuição de recursos promovida pelo arranjo institucional anterior. Já a mudança institucional por camadas ocorre por meio da adição de novas regras às antigas e, em contraposição à substituição, não dá origem a uma nova estrutura institucional, apenas promove a revisão, emenda ou acrescenta conteúdo às normas vigentes.

A mediação dessas mudanças ocorre por meio de atores que, embora insatisfeitos com os efeitos distributivos das instituições estabelecidas, não têm o poder de modificá-las e, portanto, promovem a implementação de novas regras a fim de adicionar mudanças incrementais. O deslocamento, por sua vez, acontece quando transformações de ordem externa alteram o impacto das regras vigentes. Esse tipo de mudança ocorre quando os atores dominantes do sistema se mantêm inertes diante das mudanças no contexto político. Por fim, a conversão caracteriza-se pelo surgimento de novas interpretações de regras já existentes. Ao contrário do que ocorre no caso de deslocamento das regras, nesse caso as mudanças na interpretação das regras são propiciadas por suas ambiguidades e não por conta da inércia ou negligência dos defensores do *status quo*.

## 2.2. Os atores da mudança institucional

Em contraposição à visão dicotômica segundo a qual dos arranjos institucionais surgem conflitos distributivos entre ganhadores e perdedores, a teoria da mudança institucional gradual cria uma tipologia de agentes de mudança, na qual é possível identificar participação e intenções distintas com reação às instituições estabelecidas. Assim, de acordo com esta classificação, as mudanças institucionais podem ser produtos não intencionais da ação de agentes políticos que não pretendiam provocar qualquer alteração no seu equilíbrio ou arranjo original.

Os atores políticos e a diferença entre estes atuam como variável interveniente entre o contexto e as instituições políticas e os tipos de mu-

dança institucional. Dessa forma, é preciso distinguir os diferentes agentes políticos entre insurgentes, simbióticos, subversivos e oportunistas e suas respectivas estratégias. Os insurgentes, como sugere a nomenclatura, têm como objetivo a extinção das regras e instituições existentes. Como consequência, sua estratégia leva a mudanças institucionais dos tipos substituição, em que no lugar das antigas regras surgem novas normas radicalmente diferentes. Já simbióticos são agentes cuja estratégia tem como alvo instituições que foram elaboradas por outros atores políticos.

Subversivos são atores políticos que, apesar de terem como objetivo a substituição das instituições, integram o sistema e obedecem suas normas na expectativa de se opor a estas no momento adequado. Enquanto isso, embora de forma a não serem identificados como subversivos, estimulam a implementação de emendas, adições ou revisões das regras. Sua estratégia é associada, portanto, às mudanças ocorridas por camadas.

Finalmente, oportunistas caracterizam-se por sua estratégia ambígua, tendo em vista que não procuram reforçar nem eliminar as instituições ou normas, neste último caso em função dos custos deste comportamento. Assim, buscam explorar o máximo de vantagens ou oportunidades trazidas pelo funcionamento do sistema para alcançar seus propósitos. Seu comportamento tende à inércia, o que favorece a preservação das instituições, já que não assumem os riscos inerentes às mudanças. Desse modo, contextos políticos em que oportunistas são os agentes dominantes são propícios para a continuidade e as mudanças ocorridas neste são de tipo conversão.

A tabela a seguir relaciona a tipologia de mudanças institucionais desenvolvida pelos autores à interação entre o contexto político, as instituições e os agentes de mudança predominantes. Os atores estão identificados em cada um dos tipos de mudanças.

**Tabela 1 – Fontes de mudança institucional**

| Características do Contexto Político | Características das Instituições Alvo dos Agentes Políticos |                                    |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------|
|                                      | Baixo Nível de Discricionariedade                           | Alto Nível de Discricionariedade   |
| <b>Fortes Possibilidades de Veto</b> | <b>Camadas</b><br>(Subversivos)                             | <b>Deslocamento</b><br>(Parasitas) |
| <b>Fracas Possibilidades de Veto</b> | <b>Substituição</b><br>(Insurgentes)                        | <b>Conversão</b><br>(Oportunistas) |

Fonte: Traduzido livremente de Mahoney e Thelen (2010).

### 3. Portugal e a abolição do tráfico negroiro

O caso português ilustra a mudança institucional do tipo por substituição na medida em que o tratado com a Inglaterra de 1842 só pode ser celebrado após um golpe de Estado responsável pela substituição da Constituição de 1838 pela Carta Constitucional de 1826, que afastava a participação do Legislativo na aprovação de tratados e o concentrava novamente nas mãos do Executivo. Na verdade, conforme sublinhado a seguir, o contexto político português da primeira metade do século XIX é marcado pela substituição como instrumento recorrente de acesso ao poder e por uma acirrada disputa política pela construção da nova arquitetura institucional do Portugal moderno. Entre 1822 e 1842 o país teve três constituições, promulgadas após uma revolução, golpes e contragolpes. A elite política fragmentada e em parte radicalizada não foi capaz de alcançar o consenso sobre o futuro político do país e a violência política tornou-se parte da disputa pelo poder.

Como consequência, o tratado anglo-português só pôde ser assinado após mais um golpe de Estado perpetrado por dissidentes do movimento setembrista, a instauração de um regime de caráter autoritário e a volta da vigência da Carta Constitucional de 1826. Com um Executivo fortalecido, cabia então ao governo português atualizar suas relações com a Grã-Bretanha, nomeadamente as relações comerciais, as quais dependiam, por sua vez, de uma solução para o tráfico negroiro e o fim da participação portuguesa neste.

Ao celebrar o novo acordo com a Grã-Bretanha, cujas negociações vinham arrastando-se desde a década de 1820, o novo governo, liderado por António Bernardo da Costa Cabral, buscou reformar o Estado, implementar uma nova racionalidade tributária e, ao mesmo tempo, equilibrar-se entre as exigências inglesas e a proteção da indústria e da agricultura nacionais por meio da chamada política pautal<sup>13</sup>. Esse frágil equilíbrio de interesses seria mantido até 1846, quando um novo conflito civil eclodiu, resultando na expatriação do então primeiro-ministro.

#### 4. As dissidências liberais portuguesas e a questão constitucional

Eram muitas as dissidências entre os liberais portugueses da primeira metade do século XIX, formados por um amálgama que contava com membros do Exército desarticulado e politizado, os resquícios da aristocracia rural, da guerrilha miguelista, da nobreza diminuída<sup>8</sup> bem como por uma burguesia ainda incipiente<sup>9</sup>. Assim, a heterogeneidade da chamada “família liberal” era formada por uma combinação complexa de rivalidades econômicas, políticas, regionais e sociais às quais não correspondiam identidades de classe ou a defesa intransigente de projetos políticos ou econômicos.

Ao rever as interpretações historiográficas sobre o período, Bonifácio<sup>10</sup> explica a fluidez e complexidade do liberalismo português em função da debilidade econômica do país, a escassez de recursos naturais e a ausência de uma divisão social do trabalho nítida que permitisse o desenvolvimento de identidades políticas rígidas e sua associação à defesa de bandeiras partidárias ou doutrinárias inflexíveis. Esses condicionantes, ainda de acordo com a autora, impossibilitam a identificação e elaboração

8 – MONTEIRO, Nuno Gonçalo; SILVA, Isabel Corrêa da. Elites e nobreza na monarquia liberal portuguesa: um itinerário crítico. In: RAMOS, Rui; CARVALHO, José Muriel de; SILVA, Isabel Corrêa da (Coords.). *A monarquia constitucional dos Braganças em Portugal e no Brasil (1822-1910)*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2018.

9 – BONIFÁCIO, Maria de Fátima. *Seis Estudos sobre o liberalismo português*. Lisboa: Editorial Estampa, 1996.

10 – *Ibidem*.

de uma taxionomia de interesses políticos e sua associação aos grupos de interesses então existentes.

Além das divisões entre absolutistas e liberais, estes também eram fragmentados em subgrupos à esquerda e à direita do espectro liberal. Integrantes do liberalismo, cartistas e setembristas eram marcados por divergências internas que “[...] sobrepunham-se frequentemente às fronteiras destes dois agrupamentos maiores<sup>11</sup>”.

Ao mesmo tempo, os dois grupos eram identificados em função da sua postura com relação às duas constituições que regeram o sistema político português ao longo de todo o século XIX. Os cartistas, como indica seu nome, defendiam a chamada Carta Constitucional de 1826 - outorgada por Dom Pedro IV (Dom Pedro I no Brasil) - ao passo que os setembristas - assim chamados em função do golpe de setembro de 1836 que os levou ao poder e restaurou a Constituição de 1822 - eram defensores deste último diploma. Antes da chamada Revolução de setembro, os setembristas eram conhecidos como a oposição constitucional e integravam a esquerda do vintismo por defender os ideais da Revolução do Porto e, portanto, uma monarquia parlamentar marcada pela predominância do Poder Legislativo.

É possível ainda identificar contornos nítidos entre estes dois grupos em função do apelo que exerciam sobre algumas camadas da sociedade portuguesa e a politização exacerbada de alguns temas então urgentes. Enquanto os setembristas exerciam maior influência sobre as camadas populares da sociedade, sobretudo urbanas, e entre integrantes das guardas nacionais, os cartistas eram tidos como representantes dos estratos mais abastados da sociedade portuguesa.

Entre os temas imperativos da agenda de qualquer grupo político à altura, a renovação do tratado de comércio assinado com a Inglaterra em 1810, a expirar em 1835, era a prioridade não apenas da política externa como interna de Portugal. Celebrado em um dos momentos mais delica-

---

11 – *Ibidem*, p. 33.

dos da história do país, o tratado tinha como objetivo, principalmente sob a ótica britânica, a normatização das relações comerciais entre o Brasil e a Inglaterra bem como a concessão de privilégios aos produtos ingleses no mercado brasileiro. Ocupado por tropas estrangeiras, Portugal sofreria os efeitos nocivos do tratado e da abertura dos portos da então colônia às nações amigas sobre a sua economia, perdendo o *status* de entreposto privilegiado do comércio entre o Brasil e o resto da Europa.

Desse modo, não apenas as circunstâncias particulares de sua assinatura como os efeitos ruinosos para a economia portuguesa fizeram com que o significado do tratado e da sua renovação transcendesse a esfera econômica para assumir um simbolismo político, de ofensa à dignidade e à soberania portuguesa. Representava a ingerência britânica no país, obstáculo ao projeto de reconstrução nacional no pós-guerra civil em função dos excessivos privilégios concedidos à Inglaterra e os limites impostos ao renascimento da indústria portuguesa após anos de conflito. No contexto de instabilidade política e crise econômica que se estendeu pela primeira metade do século, as relações e o comércio com a Inglaterra – e, com estes, a exigência inglesa com relação ao fim do tráfico negreiro ao sul do Equador – confundiram-se com os temas de política doméstica e com os projetos de nação defendidos pelas diferentes facções políticas de então.

As relações com a Inglaterra no século XIX são objeto de estudos, principalmente no campo da história econômica, que tem entre suas principais contribuições as análises de Albert Silbert<sup>12</sup>, Sandro Sideri<sup>13</sup>, Manuel Villaverde Cabral<sup>14</sup>, Miriam Halpern Pereira<sup>15</sup>, Maria de Fátima

12 – SILBERT, Albert. *Do Portugal do Antigo Regime ao Portugal Oitocentista*. São Paulo: Editora Horizonte, 1972.

13 – SIDERI, Sandro. *Comércio e poder: colonialismo informal nas relações anglo-portuguesas*. Lisboa: Cosmos, 1978.

14 – CABRAL, Manuel Villaverde. *O desenvolvimento do capitalismo em Portugal no século XIX*. Porto: A Regra do Jogo Edições, 1976.

15 – PEREIRA, Miriam Halpern. *Das Revoluções Liberais ao Estado Novo*. Lisboa: Editorial Presença, 1994.

Bonifácio<sup>16</sup> e Pedro Lains<sup>17</sup>. Em algumas destas análises prevalece uma visão dicotômica dos interesses em jogo nas relações comerciais com a Inglaterra, a celebração do tratado de 1810 e as negociações para um novo diploma na década de trinta. Segundo estas perspectivas, o tratado dividiria uma burguesia ligada ao setor de importação e exportação – beneficiária do comércio com a Inglaterra e defensora de um novo acordo que concedesse privilégios aos seus produtos – e uma burguesia industrial defensora da proteção do mercado interno por meio de uma política protecionista consubstanciada na pauta alfandegária aprovada em 1837.

Ao buscar relacionar os antagonismos políticos em Portugal às posições dos diferentes grupos de interesse e à política externa econômica do país, Bonifácio<sup>18</sup> propõe uma nova interpretação acerca da natureza das rivalidades entre os liberais da época. Desse modo, longe de refletir a dicotomia livre-comércio *versus* protecionismo, as divergências entre cartistas e setembristas no tocante às relações com a Inglaterra e à negociação de um novo tratado de comércio, ao qual a questão do tráfico negreiro era subordinada, não eram determinadas por estratégias econômicas ou conteúdos programáticos definidos e excludentes.

Por meio do levantamento detalhado da correspondência diplomática, panfletos, jornais, documentos históricos e da análise da composição das importações e exportações portuguesas, Bonifácio refuta a visão segundo a qual cartistas seriam mero representantes dos interesses britânicos em Portugal ao passo que os setembristas seriam os defensores da industrialização e dos interesses genuinamente nacionais. Segundo a autora, o protecionismo transformou-se em um dogma político em Portugal não apenas por questões ideológicas – caso dos setembristas – mas por força das condições econômicas do país, determinadas pela perda da sua principal colônia, pelas guerras, pela estagnação do seu comércio externo, pela ausência de recursos e pela balança comercial desfavorável.

16 – BONIFÁCIO, *op. cit.*

17 – LAINS, Pedro. *Os Progressos do Atraso*. Uma Nova História Econômica de Portugal, 1942-1992. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.

18 – BONIFÁCIO, *op. cit.*

Diante dessas condicionantes, todos os grupos e interesses políticos convergiam sobre a necessidade de proteção do mercado interno, o que não equivalia, entretanto, à defesa de um projeto de industrialização. “Afim, ninguém duvidava de que era urgente proteger as actividades económicas nacionais: a nossa agricultura, a nossa indústria, o nosso comércio, a nossa navegação. A todas, inclusive o comércio, se julgava carente de proteção<sup>19</sup>”. Ao mesmo tempo, não haveria qualquer evidência documental robusta que permitisse associar de forma inequívoca cartistas e setembristas à defesa ou oposição implacável de um novo tratado comercial com a Inglaterra.

Considerando o poder de compra da população, os efeitos da perda do Brasil e o imobilismo do mercado nacional e da demanda por produtos importados, o protecionismo tornou-se um instrumento crucial para a obtenção de receitas pelo Estado, da qual os governantes não poderiam prescindir. Além disso, uma vez expirado o tratado de navegação e comércio de 1810, o país via-se pela primeira vez em condições de implementar uma política tarifária de forma autônoma.

Em última instância, as implicações do tratado para a política tarifária, para o comércio e para a indústria o transformaram em um instrumento de política externa e doméstica, cuja relevância transcendia aspectos meramente técnicos. Estes aspectos, associados às particularidades das relações entre Portugal e Inglaterra, transformaram as negociações em torno de um novo diploma em um instrumento partidário.

Em função de sua filiação ideológica, os setembristas tomaram para si a bandeira nacionalista, o que conferia força e caráter revolucionário à sua retórica antibritânica. Ainda segundo Bonifácio, os cartistas, por sua vez, defendiam a aliança com a Inglaterra, que consideravam estratégica no contexto europeu do Congresso de Viena, sem, entretanto, interpretá-la como subserviência incondicional aos desígnios britânicos.

---

19 – *Ibidem*, p. 40.

#### 4.1. Cartistas, setembristas e o tráfico de escravos

Não é possível associar os dois grupos políticos a uma posição clara com relação ao tráfico de escravos, do qual os portugueses inegavelmente ainda participavam – seja por meio de navios de bandeira portuguesa ou de agentes e traficantes cujos interesses ligassem os dois lados do Atlântico<sup>20</sup>. Com efeito, a questão do tráfico de escravos não constituía uma das divisas ideológicas do espectro político português, mas um tema subsidiário à relação com a Inglaterra.

Ademais, “Havia pouco sentimento abolicionista no país e, em Lisboa, os interesses no tráfico negreiro eram ainda consideráveis. Além disso, qualquer tentativa de cercear o tráfico poderia provocar descontentamento e possíveis insurreições em Angola e Moçambique, onde os escravos eram agora a única mercadoria de exportação importante e a única fonte de receita, e onde o grande número de funcionários portugueses, cujos salários eram pequenos e atrasados de meses e até anos, protegiam e encorajavam o tráfico no seu próprio interesse<sup>21</sup>.”

Sendo assim, a política colonial, ou, mais especificamente, a ausência de uma política dirigida aos despojos do império após as guerras napoleônicas e, sobretudo, a partir da perda do Brasil, era outro tema ao qual o tráfico de escravizados estava subordinado. A partir da década de 1830, diante da expectativa do fim do tráfico de escravos e o fim das receitas geradas nas alfândegas coloniais, principalmente a angolana, surgem propostas para o desenvolvimento das riquezas africanas. Seja nas cortes constituintes de 1820, no governo miguelista, na imprensa ou nos demais governos liberais, apesar da existência de diferentes projetos para alcançar tal objetivo, havia o consenso de que o desenvolvimento

20 – ALEXANDRE, Valentim e DIAS, Jill (Coords.) *O Império Africano*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998; CALDEIRA, Arlindo Manuel. *Escravos e Traficantes no Império Português: o comércio negreiro português no Atlântico durante os séculos XV a XIX*. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2013; MARQUES, João Pedro. *Os sons do silêncio: o Portugal de Oitocentos e a abolição do tráfico de escravos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1999.

21 – BETHELL, Leslie. *A abolição do tráfico de escravos no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1976, p. 104.

de uma política colonial era imprescindível para a economia portuguesa. Uma primeira preocupação era a de assegurar a segurança dos restos do império colonial. Para Alexandre, havia o consenso entre as elites portuguesas, à direita e à esquerda, de que a elaboração de uma política eficaz para o desenvolvimento das riquezas das colônias africanas compensaria a perda do Brasil, constituindo a “tábua de salvação” para a economia metropolitana<sup>22</sup>.

#### 4.2. O decreto de proibição do tráfico de escravos de 1836:

Entre os principais representantes dessa ideologia estava o marquês de Sá da Bandeira, um dos principais líderes setembristas e autor do decreto de proibição do tráfico de escravos editado em 10 de dezembro de 1836. O decreto proibia a exportação de escravos das possessões portuguesas ao sul e ao norte do Equador, cominando penas tanto para os traficantes quanto para as autoridades coniventes com a atividade<sup>23</sup>.

Militar respeitado ligado à ala radical do setembrismo, Sá da Bandeira exerceu funções importantes no governo inaugurado em setembro de 1836, participando das diversas conversações entabuladas com os representantes ingleses em Lisboa<sup>24</sup>. Apesar de defender o desenvolvimento da África portuguesa, Sá da Bandeira tinha consciência e conhecimento plenos sobre as limitações de tal empreitada bem como do fato de que “Em 1834, o império pouco mais era do que uma realidade nominal<sup>25</sup>”.

Segundo seu diagnóstico da questão colonial, o comércio e transporte de escravos para o Brasil e a perda de mão de obra para o cultivo da terra era um dos obstáculos ao desenvolvimento das colônias africanas. Em relatório elaborado meses antes da edição do decreto de proibição do tráfico, propunha, além da extinção do comércio de escravos, a remoção dos maus governos que imperavam nas possessões africanas, cujas rique-

22 – ALEXANDRE, *op. cit.*

23 – ALEXANDRE e DIAS, *op. cit.*; BETHELL, *op. cit.*

24 – À época da promulgação do decreto de 1836, Sá da Bandeira era presidente do Conselho de Ministros.

25 – ALEXANDRE e DIAS, *op. cit.*

zas ressuscitariam a economia portuguesa ao promover o surgimento de mercados seguros, o cultivo de gêneros cobiçados na Europa e o emprego da marinha mercante no seu transporte<sup>26</sup>.

Apesar dos esforços de Sá da Bandeira, seu decreto encontrou forte resistência nas colônias africanas, sendo suspenso pelos governadores de Moçambique e de Angola sob o argumento de que suas consequências seriam devastadoras para a economia local. “De fato, em meados da década de 30, súditos e navios portugueses estavam mais envolvidos do que nunca no tráfico de escravos para o Brasil e, o que era pior, documentos e bandeiras portuguesas estavam cada vez mais sendo usados por traficantes de outras nações<sup>27</sup>”.

Em última análise, questão pautal, questão constitucional convergem nas negociações com a Inglaterra para a celebração de um novo tratado comercial em substituição ao tratado de 1810. Estas, por sua vez, são con-comitantes à pressão inglesa para a celebração de um tratado de interdição ao tráfico negreiro, que ainda contava com a participação portuguesa mesmo após a independência brasileira<sup>28</sup>.

#### 4.3. A Constituição de 1838

Uma vez no poder, após a Revolução de 09 de setembro de 1836 e sob a liderança de Passos Manuel<sup>29</sup>, o setembrismo adquiriu uma feição moderada que buscou estabelecer um compromisso com o cartismo por meio da elaboração de uma nova Constituição. Dessa forma, restaurou a Constituição de 1822 tendo em vista, contudo, a convocação das Cortes

---

26 – *Ibidem*, p. 39.

27 – BETHELL, *op. cit.*, p. 107.

28 – BONIFÁCIO, Maria de Fátima. Comércio Externo e política pautal na 1ª metade do século XIX. *Ler História*, Lisboa, n.10, p. 75-108, 1987.

29 – Principal figura civil do setembrismo, foi eleito deputado pelo Douro nas eleições que precederam a revolução de setembro de 1836. É considerado um setembrista moderado, entrando em conflito com os integrantes radicais do movimento. Entretanto, foi uma das principais figuras da esquerda liberal bem como do liberalismo da primeira metade do século XIX em Portugal (DIAS, 1993).

constituintes para a elaboração de uma nova constituição que representasse o meio-termo entre aquela e a Carta Constitucional de 1826.

Inspirada nas constituições belga de 1831 e espanhola de 1837, a nova Constituição era a síntese possível entre os diplomas de 1822 e de 1826 e procurou lidar com as questões da origem do poder constituinte, o fundamento da soberania, a existência de uma câmara aristocrática no Legislativo e do poder moderador, a abrangência do direito ao voto, o alcance da legislação econômica liberal e, não menos importante, a competência para elaborar e tomar decisões em matéria de política externa, tema que será tratado mais adiante<sup>30</sup>.

Desse modo, a Constituição de 1838 “[...] reafirma a soberania nacional, restabelece o sufrágio direto, diminui bastante o censo eleitoral para eleitor (mas não para eleito) e elimina o poder moderador, embora, face ao texto vintista, crie uma segunda câmara de senadores (eleita através do sufrágio direto, censitário por seis anos) e expanda os poderes do rei<sup>31</sup>”. Assim, foram mantidas em sua generalidade as competências da rainha, D. Maria II, estipuladas pela Carta de 1826.

No entanto, a competência para celebrar tratados e alianças – antes monopólio do Executivo – era submetida à aprovação pelo Legislativo. De acordo com o novo texto constitucional, competia à rainha “Fazer tratados de aliança, de subsídios e de comércio e ratificá-los depois de aprovados pelas Cortes” (artigo 82, XV). Para Bonifácio<sup>32</sup>, uma vez mais, aqui residia a grande divergência entre cartistas e setembristas, tendo em vista o significado das negociações de tratados e, em especial, do tratado

30 – ALMEIDA, Antônio Pedro Tavares de. As marcas do período. In: ALMEIDA, Antônio Pedro Tavares de. *A Construção Nacional (1834-1890)*. História Contemporânea de Portugal. v. II. Lisboa/Madrid: Objetiva, 2013; DIAS, José Sebastião da Silva. A Revolução Liberal Portuguesa: amálgama e não substituição de classes. In: PEREIRA, Miriam Halpern; MELO, Maria de Fátima Sá e; SERRA, João B. (Coords.). *O Liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do século XIX*. Lisboa: Sá da Costa Editora, 1982; MIRANDA, Jorge. *O constitucionalismo liberal luso-brasileiro*. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001.

31 – ALMEIDA, *op. cit.*, p. 37.

32 – BONIFÁCIO, *op. cit.*

de 1810 com a Inglaterra, cuja vigência deveria expirar um ano após a revolução setembrista. Nesse sentido, tratava-se de um tema afeto à soberania nacional e, embora fosse consenso entre todas as cortes políticas da época a necessidade imperiosa de rever as relações com a Inglaterra e libertar o país dos obstáculos impostos ao seu desenvolvimento econômico, a negociação de um novo tratado não poderia, na opinião dos novos governantes, ser monopólio do Poder Executivo.

De acordo com Branco<sup>33</sup>, o governo setembrista consistiu em um “progressismo moderado” que promoveu reformas importantes na busca pela ampliação dos diferentes interesses políticos, caso, por exemplo, da reforma do ensino. Contudo, foi limitado pelas diferenças insanáveis entre seus setores mais radicais e moderados, e entre estes e os cartistas, sobretudo no que diz respeito à legitimidade do poder. “As sucessivas revoltas e pronunciamentos levaram o governo, que desde novembro de 1839 continha elementos cartistas, a focar-se cada vez mais na manutenção da ordem pública, deslizando para o autoritarismo. Entre todos, emergiu como homem forte o ministro da Justiça António Bernardo da Costa Cabral, que veio a assumir a verdadeira liderança política do campo cartista<sup>34</sup>”.

#### 4.4. O golpe de Estado e a ascensão de Costa Cabral (1842):

Em janeiro de 1842, após o golpe de Estado realizado por meio de um pronunciamento militar feito a partir do Porto, Bernardo da Costa Cabral, antigo ministro da Justiça setembrista, assume um novo governo e restabelece a Carta Constitucional de 1826. Com o alijamento de radicais e miguelistas do Estado, Cabral institui um autoritarismo civil com uma base restrita de colaboradores.

O restabelecimento da Carta instaura um liberalismo conservador que recusava a nação como detentora da soberania ou do poder consti-

33 – BRANCO, Rui. A vida política. In: PINTO, António Costa e MONTEIRO, Nuno Gonçalo (Dirs.). *A Construção Nacional (1834-1890)*. História Contemporânea de Portugal. v. II. Lisboa/Madrid: Objetiva, 2013.

34 – *Ibidem*, p. 38.

tuinte. Para o cabralismo, “[...] a simples admissão do poder constituinte da nação, consagrada na Constituição de 1838, subvertia tudo. Nesse poder, que era o que se invocava para atropelar todas as tradições, todos os deveres, todos os vínculos e hierarquias que ligavam e ordenavam a sociedade, residia a origem das ambições e fermentações revolucionárias<sup>35</sup>”. Assim, a substituição da Constituição de 1838 pela Carta Constitucional restaurava a ordem e a estabilidade necessárias para a normalização da vida política.

A partir de então era excluída qualquer tentativa de consenso entre os dois grupos a exemplo da Constituição anterior. Saído do setembrismo, Costa Cabral transformou-se em uma das principais figuras desta fase inicial da monarquia constitucional, identificado com a consolidação do Estado moderno português. Para tanto, era necessário eliminar o radicalismo reminiscente do vintismo e da esquerda liberal.

O governo de Costa Cabral promoveu de forma definitiva a “[...] domesticação forçada da esquerda portuguesa que possibilitou a recomposição das alianças políticas que viabilizou a Regeneração. Depois, consolidando a acção demolidora de Cabral, a disposição das potências europeias, no rescaldo das revoluções de 1848, retirou à esquerda qualquer veleidade de voltar a ser poder<sup>36</sup>”. Essa domesticação foi precedida do saneamento do Exército e das Guardas Nacionais, onde se reunia o radicalismo que buscava nas ruas subsídios para a tomada do poder.

Sendo assim, à luz da teoria da mudança institucional gradual, o golpe de 1842 traz um grupo insurgente ao poder, cujo objetivo era a remoção dos resquícios da Constituição de 1822 e restauração da Carta de 1826. A lógica excludente desta estratégia levou a uma ruptura com o setembrismo e a consolidação de um Estado nos moldes de um liberalismo de caráter conservador possibilitado somente a partir da restauração do diploma implementado em 1826, depois de derrotada a tentativa das

35 – BONIFÁCIO, Maria de Fátima. *O século XIX português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002, p. 41.

36 – BONIFÁCIO, Maria de Fátima. A guerra de todos contra todos. *Análise Social*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, v. XXVII, n. 115, p. 132, 1992.

Cortes inauguradas pela Revolução de 1820 de instituir um governo centrado na primazia do Legislativo sobre o Executivo.

Saneado o exército e controladas as guardas nacionais, Cabral inaugurou um regime que contou com o apoio irrestrito da rainha Dona Maria, o que contribuiu para seus desmandos ao longo de quatro anos de governo. Ao restaurar a Carta Constitucional em fevereiro de 1842, Dona Maria nomeou Cabral ministro do Reino, sendo o governo presidido pelo Duque da Terceira, que acumulava a pasta da Guerra. A nomeação de quinze novos integrantes para a Câmara dos Pares<sup>37</sup> foi mais um dos recursos de que a rainha lançou mão para garantir a maioria do novo governo no parlamento, assumindo, entretanto, o compromisso de reformar a Carta<sup>38</sup>.

Em junho de 1842, foram realizadas novas eleições que deram a vitória a Costa Cabral, dando aval para que o governo desse início a novas negociações com a Inglaterra para a conclusão do tratado sobre o tráfico de escravos, confiada ao Duque de Palmela. Com efeito, “A normalização das relações com a Grã-Bretanha granjear-lhe-ia um apreciável trunfo político pessoal e proporcionaria uma valiosa caução para o novo regime. Acrescia a urgência de satisfazer as reivindicações dos exportadores portugueses de vinho, perante os quais estava politicamente endividado. A questão do tratado estava, pois, na ordem do dia<sup>39</sup>”.

#### 4.5. O tratado de 1842

Em julho de 1842, após seis meses de ditadura cabralista, Palmela assina em Lisboa, ao lado de Howard de Walden, o tratado anglo-português de proibição do tráfico negreiro. Para Alexandre<sup>40</sup>, o tratado simboliza a cedência às exigências britânicas e, portanto, a vitória da via europeia

37 – A Câmara dos Pares era a Câmara Alta do Legislativo português instaurado após a guerra civil. Seus integrantes eram nomeados livremente pelo rei. Foi restabelecida pela Carta Constitucional de 1826 e seu número de membros, inicialmente limitado, variou ao longo do tempo em função da necessidade de apoio político pela monarquia.

38 – BONIFÁCIO, Maria de Fátima. *Dona Maria II*. Lisboa: Temas e Debates, 2007.

39 – BONIFÁCIO, *op. cit.*, p. 74.

40 – ALEXANDRE, Valentim. Portugal e a abolição do tráfico de escravos (1834-1851). *Análise Social*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, v. XXVI, n. 111, p. 293-333, 1991.

defendida pelo plenipotenciário português. Por sua vez, Capela<sup>41</sup> associa de forma direta o fim do tráfico à imposição inglesa, principalmente em função da sua relevância para as elites coloniais e metropolitanas que, ainda que indiretamente, beneficiavam-se dos recursos provenientes das alfândegas e dos produtos resultantes do trabalho escravo nas possessões africanas. Os projetos malogrados de industrialização ou de estímulo à agricultura do Reino na primeira metade do século XIX não apresentaram qualquer alternativa às elites políticas ou levaram ao desenvolvimento da economia portuguesa de forma a gerar contradições internas com relação à manutenção do comércio negro. O mesmo acontecia com os projetos coloniais, também prejudicados pela escassez de capital, recursos humanos ou mesmo logísticos. Nas colônias deve-se acrescentar, à relevância econômica do tráfico negro, o poder indubitável dos traficantes nelas estabelecidos.

Publicado no dia 25 de julho, o acordo equiparava o tráfico à pirataria e submetia traficantes e autoridades envolvidas às comissões mistas anglo-portuguesas. Contudo, conforme sublinha Alexandre<sup>42</sup>, sua efetividade plena concretiza-se apenas com o fim da demanda brasileira, a partir da promulgação da lei Eusébio de Queirós, o que se explica em função das ligações entre os traficantes instalados na costa africana e brasileira, sobretudo no Rio de Janeiro. A ausência de recursos materiais, as condições das possessões portuguesas e a convivência de suas autoridades eram outro obstáculo para a extinção total do tráfico de escravizados<sup>43</sup>.

No entanto, os benefícios do tratado extrapolam a dimensão meramente prática para adquirir vantagens de “[...] natureza vária que se podem sistematizar sob quatro tópicos: ganhos simbólicos; vantagens políticas de ordem internacional; vantagens políticas de ordem interna; vantagens comerciais<sup>44</sup>”. No primeiro quesito, o novo acordo assinalava uma atuação autônoma, que resultou na remoção dos privilégios dos cidadãos

41 – CAPELA, *op. cit.*

42 – *Op. cit.*, p. 293-333.

43 – CAPELA, *op. cit.*

44 – BONIFÁCIO, *op. cit.*, p. 82.

britânicos em Portugal estabelecidos pelo tratado de 1810. Essa atuação soberana resultava também da manutenção do direito de formular novas pautas alfandegárias e do fim do tratamento privilegiado concedido aos produtos britânicos. No plano internacional, o tratado representava a renovação das relações com a Inglaterra depois da escalada das tensões ao longo da década de trinta, principalmente com o Bill Palmerston de 1939.

Marques<sup>45</sup>, por sua vez, sublinha o fato de que somente após a exclusão da participação do Legislativo no processo de aprovação dos tratados internacionais foi possível ao governo celebrar o tratado. Até então, uma conjugação de diferentes fatores impediu que o convênio fosse assinado, entre eles a pressão dos traficantes e seus interesses na metrópole, o forte sentimento antibritânico que passou a vigorar em Portugal e a tolerância da sociedade de então.

Nesse sentido, o autor procura ressaltar a força da dimensão política da questão, contrapondo-se à perspectiva de Capela e de Alexandre na medida em que nega a primazia da esfera econômica sobre a posição ambivalente portuguesa. Esta valeu-se ao longo do tempo dos receios e projetos de cunho ideológico que vigoravam no país, como o temor com relação à possível perda das colônias após o fim do tráfico de escravizados, a defesa da honra nacional suscitada por alguns setores políticos nas negociações com a Inglaterra e o imaginário que rondava os projetos e horizontes vislumbrados para as colônias africanas. De acordo com o autor, o decreto abolicionista de 1836 era um escudo legalista contra a Inglaterra, que tinha como propósito ganhar tempo para que fossem criadas as condições para o arranque de um novo projeto para a África portuguesa. Em outras palavras, tratava-se de afastar a Inglaterra do abolicionismo gradual português, que buscava ditar seu próprio ritmo à extinção do tráfico de escravizados.

O autor também defende a existência de uma dicotomia entre cartistas e setembristas no tocante à extinção do tráfico de escravizados. Dessa forma, enquanto cartistas defendiam a adesão ao acordo com a Inglaterra

---

45 – *Op. cit.*

e a extinção do tráfico, setembristas adotavam uma estratégia para protelar ao máximo a medida. Ciente das dificuldades na implementação do tratado, da realidade das colônias e das resistências que enfrentaria, Sá da Bandeira adotava um abolicionismo cauteloso que procurava manter um equilíbrio entre a pressão para a assinatura do tratado e a manutenção do funcionamento das colônias de modo a não intervir de forma brusca no interesse dos traficantes.

## 5. Conclusão

Este manuscrito teve como objetivo demonstrar que a proibição definitiva do tráfico de escravos nas colônias portuguesas ao sul do Equador foi implementada por meio de uma mudança institucional que, segundo a teoria da mudança institucional gradual, pode ser classificada como do tipo substituição. Isso se explica, ainda de acordo com a teoria referida, em função do contexto político português à época, marcado pela instabilidade política e radicalização de parte da elite liberal que, após a Revolução do Porto, encontrava-se fragmentada em facções e caracterizada pela fluidez das fronteiras ideológicas inerente à “família liberal”. Ademais, a forma institucional estabelecida pela Constituição de 1838 – tentativa frustrada de estabelecimento de um compromisso entre essas diversas facções – mantinha um poder de veto concentrado nas mãos do Poder Executivo.

Em outras palavras, tanto o contexto político como a arquitetura institucional deixavam poucas brechas para outra possibilidade de mudança que não o tipo por substituição. De fato, a substituição das constituições então em disputa e a distribuição de poder que ensejavam entre o Executivo e o Legislativo transformaram-se nos instrumentos por excelência de tomada do poder.

Ao mesmo tempo, as Constituições de 1822, 1826 e 1838 diferiam com relação à elaboração da política externa e da participação do Legislativo na ratificação de tratados internacionais, o que, por sua vez, tinha impacto direto sobre as relações com a Inglaterra, garante da segu-

rança territorial não apenas de Portugal como dos despojos do seu império colonial na África. Baluarte da luta contra o tráfico de escravos no século XIX, a Inglaterra exigia de Portugal o fim desta prática nas colônias portuguesas como condição para a normalização das relações comerciais anglo-portuguesas e manutenção da antiga aliança estabelecida entre os dois países.

Em função da combinação de fatores externos e internos, o comércio com a Inglaterra, o fim do tráfico negreiro e o colonialismo português caminhavam lado a lado nas negociações entre Portugal e aquele país, associando de forma definitiva política externa e doméstica. Como consequência, os dois projetos políticos defendidos por cartistas e setembristas, grupos opostos no espectro liberal da primeira metade do século XIX, confundiam-se com as negociações do tratado de extinção do tráfico de escravizados, interpretadas como uma ameaça à soberania portuguesa.

Sendo assim, o modelo teórico adotado permite associar o tipo de mudança institucional implementada a partir do golpe de Estado perpetrado por Costa Cabral – a substituição – ao contexto político doméstico português e aos atores políticos envolvidos. Ao fazê-lo, permite ainda analisar um tema tratado de forma majoritária pela historiografia sob o prisma da Ciência Política, concentrando-se na dialética entre o desenho institucional de então e a complexa conjuntura política doméstica.

Nesse sentido, a análise escapa ao peso exclusivo dado às relações com a Inglaterra e à redução da política portuguesa a uma série de movimentos de reação aos ultimatos e pressões advindos do imperialismo britânico. Sob esta perspectiva, “Literalmente esmagado, sob a tutela inglesa, este pequeno País não teria disposto de mais autonomia do que um mero protectorado ou uma insignificante colônia<sup>46</sup>”.

Ao lançar mão de um modelo da Ciência Política, busca-se valorizar um processo de natureza histórica peculiar cujo início remonta à transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro e seus desdobramentos

---

46 – BONIFÁCIO, *op. cit.*, p. 41.

políticos, econômicos e sociais. As consequências deste evento de natureza única fizeram-se sentir ao longo de todo o século XIX, deixando marcas profundas na dinâmica política portuguesa de então. A invasão estrangeira, a ocupação inglesa, a guerra civil, o exílio liberal e o colapso econômico provocaram rupturas e cisões definitivas, com reflexo na radicalização e divisões ideológicas assumidas por dissidências da oposição constitucional, mais tarde chamada de setembrismo.

Por sua vez, a ausência de consenso sobre as regras do jogo e da convivência política culminaram na chamada “questão constitucional”. A legitimidade do poder e do governo eram constantemente questionados pela oposição, instaurando um ambiente de incerteza política constante, sanado apenas pela emenda constitucional aprovada em 1852, durante o período da Regeneração.

De fato, o estudo da história portuguesa do período ilustra de forma inequívoca a complementariedade entre Ciência Política e História defendida por Tilly<sup>47</sup>. Trata-se de uma sequência de eventos de natureza histórica que só podem ser compreendidos a partir do processo iniciado com a ruptura institucional inaugurada pela Revolução do Porto e a reconstrução do Estado português.

Indissociável do imperialismo e de mais um ultimato britânico, a questão do tráfico de escravos é subordinada à questão constitucional e ao processo político referido acima. Fim do tráfico, soberania, nacionalismo, colonialismo, cartismo e setembrismo eram parte de um mesmo vocabulário político cuja compreensão depende da análise do período como um todo, para além de eventos que, embora súbitos e radicais, refletem conflitos de natureza estrutural inseridos em processos históricos de longa duração.

---

47 – TILLY, C. Why and How History matters. In: GOODIN, R.; TILLY, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 417-437.

Como coloca Pierson<sup>48</sup>, a Ciência Política, costuma concentrar-se em processos causais e resultados políticos de curta duração, buscando explicações em eventos contíguos ou imediatos. Entretanto, nem sempre essa perspectiva temporal é capaz de explicar processos políticos que são mais bem compreendidos sob o prisma do longo prazo.

Esse parece ser o caso da implantação do liberalismo português e, como consequência, do fim do tráfico negreiro. Embora ocorrido por meio da assinatura de um tratado internacional seis meses após uma mudança brusca de governo, trata-se do resultado de longo processo cuja cadeia de eventos tem como eixo o “desacordo liberal” de então, solucionado apenas a partir de 1852 depois de mais um golpe e de uma emenda constitucional. Sendo assim, a forma assumida pela mudança – a substituição da Constituição de 1838 e a celebração de um tratado sem necessidade de aprovação prévia pelo Legislativo – pode ser explicada também como resultado deste contexto em que as relações com a Inglaterra – associadas à ruína econômica, à limitação da soberania, ao livre comércio e à ingerência estrangeira – foram instrumentalizadas em função de seu simbolismo político.

Além de instrumento de política externa, o acordo foi um recurso imprescindível de política doméstica ao representar o reconhecimento do governo Costa Cabral pela Inglaterra, transformado em seu interlocutor no plano externo em contraste com os governos setembristas. Para Bonifácio, “É totalmente desprovida de fundamento a hipótese de que Cabral teria premeditado o golpe de 1842 com o fito de assinar um tratado com a Inglaterra à revelia das cortes. O problema deve ser posto exatamente ao contrário: tendo o seu governo saído dum golpe vitorioso, necessitava de normalizar as relações com a Grã-Bretanha, cujo reconhecimento lhe granjeava legitimidade e o retirava do isolamento político, ao mesmo tempo que lhe fornecia o pretexto para exibir uma grande vitória

---

48 – BIG, Slow-Moving, and ... Invisible. Macrosocial processes in the study of comparative politics. In: MAHONEY, J.; RUECHEMEYER, D. (Eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Nova Iorque: Cambridge University Press, p. 180.

diplomática<sup>49</sup>. Tal vitória era interpretada como um trunfo diante dos demais atores políticos tendo em vista que a questão inglesa e a pressão que esta exercia sobre as demais pendências da agenda interna vinham se arrastando desde o término da guerra civil.

Embora o modelo teórico crie categorias genéricas para conceitos políticos complexos tais como poder de veto, atores políticos dominantes ou elites, instituições ou normas, esta mesma característica lhe confere flexibilidade para a reprodução em diferentes contextos políticos, mantidos critérios mínimos de coerência no estudo do caso selecionado. O uso criterioso do modelo é permitido pelo conhecimento profundo dos casos, possibilitado pelo estudo da história.

Todas as explicações para processos políticos complexos partem de pressupostos sobre condições historicamente determinadas, especialmente aqueles de longo prazo. Nesses casos, algumas ou todas as características do processo sob estudo requerem a reconstrução histórica dos fatos e condições que levaram ao seu resultado, determinados por fatores econômicos, políticos, sociais e culturais pertencentes a um momento específico.

No caso deste manuscrito, o fim do tráfico de escravos – medida que não encontrava amparo na sociedade portuguesa em termos ideológicos – era subsidiário do processo de reconstrução do Estado liberal português, determinado pelos desdobramentos das guerras napoleônicas, da Revolução do Porto, da guerra civil e das cisões em torno de um novo projeto político. O desacordo constitucional entre cartistas e setembristas só poderia ser resolvido com a submissão de um dos grupos e a tomada do aparelho estatal pelo outro.

No que diz respeito ao poder de veto invocado pelo modelo teórico, este pode ser compreendido no caso concreto tanto em termos econômicos como políticos. Em ambos os casos, é patente a falta de poder de veto entre os diferentes interesses para impor uma solução sobre os demais se-

---

49 – BONIFÁCIO, *op. cit.*, p. 85-86.

não pelo recurso a meios extralegais ou à margem do jogo político, como golpes de Estado e o recurso à violência.

As condições e a estrutura da economia portuguesa nas primeiras décadas à época agravavam esse cenário, já que a total escassez material fazia do Estado a única fonte de emprego e de recursos econômicos e políticos, aos quais se tinha acesso apenas por meio das eleições. Público e privado confundem-se e “A disputa dos empregos (ou, mais genericamente, dos recursos do Estado) constitui o principal ambiente de que se alimentam as facções. Inversa e simultaneamente, um sistema de facções transforma a competição por recursos no principal *enjeu* da luta política<sup>50</sup>”. Diante da anarquia e do dissenso político, a mudança constitucional era um instrumento de disputa eleitoral. Assim, “[...] para uns a Carta era a garantia da auto-eternização no poder, enquanto mantinha outros irremediavelmente à margem da esfera governativa e as respectivas clientelas radicalmente excluídas dos empregos<sup>51</sup>”. Apenas mais uma substituição constitucional permitiria a assinatura de um tratado cujo tema era um dos mais sensíveis da política portuguesa.

Nesse sentido, a economia é subordinada a um novo acordo que dizia respeito não apenas à Inglaterra e ao tráfico de escravos, como também aos caminhos pelos quais se esperava alcançar a modernização tardia do país e sua inserção na competição europeia. Embora não se possa identificar divisas ideológicas nítidas entre cartistas e setembristas, estes abraçaram a causa nacionalista, com potencial de mobilização política em um país que acabava de se libertar do acordo de aliança e comércio celebrado em 1810 em condições políticas que se preferia esquecer.

Texto apresentado em março de 2021. Aprovado para publicação em setembro de 2021

50 – BONIFÁCIO, *op. cit.*, p. 127.

51 – BONIFÁCIO, Maria de Fátima. Lisboa, bastião do protecionismo (pautas, política e indústria nos anos 30-40 do século passado). *Análise Social*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, v. XXVII, p. 515-535, 1991.

