

Nesse livro, o historiador americano Jeffrey Needell examina a formação, o desenvolvimento e o declínio do principal núcleo político da monarquia brasileira, chamado sucessivamente de Regresso, Partido Saquarema e Partido da Ordem, berço do Partido Conservador. Como as atividades desse grupo se confundiram com a formação do Estado nacional, Needell as ligou ao desenvolvimento das instituições políticas e sociais do Império – Judiciário, Executivo, Parlamento e escravidão – durante as cruciais décadas de 1830 a 1870. O livro, redigido com densidade descritiva e sistemática narrativa cronológica que o inscrevem na melhor tradição de história política, veio preencher uma notável lacuna na historiografia sobre o Império, que raramente une cativo e macro-política. E merecerá, sem dúvida alguma, a atenção dos historiadores brasileiros.

Entre as qualidades de *The Party of Order*, sobressai o uso substantivo e hábil de relatos muitas vezes esquecidos de escritores e políticos luminares no século XIX e no início do XX, como Firmino Rodrigues Silva, Francisco B. Soares de Sousa, Paulino J. Soares de Sousa, Teófilo B. Otoni, J. M. Pereira da Silva, Joaquim Nabuco, Hélio Vianna, Wanderley Pinho e Tobias Monteiro. Afora isso, Needell também examinou debates parlamentares e, à contracorrente da prática historiográfica brasileira, explorou a fundo a correspondência privada entre os políticos do período. Nesse levantamento exaustivo de fontes, trouxe à luz informações muitas vezes desconhecidas por especialistas e essenciais para a compreensão de aspectos obscuros da história brasileira oitocentista, como a constante indicação, nomeação e afastamento de ministros.

Os argumentos do autor que estruturam a narrativa do livro residem em três pontos: o Partido da Ordem possuía forte ideologia vazada em respeito inabalável à monarquia, às leis e ao sistema representativo; auferindo controle sobre a política imperial, esse mesmo partido edificou o arcabouço institucional que fortaleceu as funções do monarca; após a Maioridade (1840), D. Pedro II começou lentamente a abusar de suas atribuições institucionais, infringir as regras do sistema representativo e afastar do poder os saquaremas. Ao fim desse processo, o Imperador conseguiu promover, em franca luta com aqueles estadistas, a emancipação dos escravos. Narrando a história política brasileira nesses termos, Needell inverteu uma série de imagens veiculadas na historiografia. De fato, não são incomuns retratos dos saquaremas como conservadores que sacrificaram a abertura do sistema político em nome da unidade nacional e do *status quo*. Nem tampouco narrativas em que D. Pedro II aparece como redentor nacional de um parlamentarismo corrupto e de uma sociedade escravista.

Como indica o subtítulo do livro, o autor procura relacionar os reacionários com a escravidão e com a construção do Estado de 1831 a 1871. Vale a pena, portanto, recuperar a condução dos principais problemas inseridos nesse recorte para aferir como Needell os resolveu. Em relação ao cativo, o autor dividiu sua análise em três momentos. No capítulo primeiro, ensaiou uma definição da base social que apoiou os saquaremas desde as origens do partido até 1871. No meio da narrativa, recobrou o recente e polêmico debate historiográfico sobre as causas da supressão efetiva, em 1850, do tráfico negreiro transatlântico. No fim, discutiu o papel do monarca na libertação do ventre escravo,

a oposição ideológica dos saquaremas a essa iniciativa e as graves implicações da Lei do Ventre Livre para o sistema representativo brasileiro.

Decifrar quem detinha o controle mercantil no cinturão centro-sul ao redor da Corte e examinar a inversão de poder econômico em capital político são tarefas que Needell, com a ajuda da produção brasileira sobre a formação do mercado interno, desenvolveu a contento. O historiador anotou bem a pronunciada tendência à aristocratização das famílias na virada do XVIII para o XIX. Envolvidos no início com atividades mercantis (tráfico negreiro, abastecimento de mercado interno etc.) ou burocráticas (serviços para a Coroa), homens afortunados investiam em produção agrária e procuravam matrimônios com grupos agro-exportadores. Assim, laços de faustosas famílias como Carneiro da Silva (na região de Campos), Lacerda Werneck (na serra acima) e Teixeira de Macedo com os homens fortes do Regresso – Rodrigues Torres, Paulino J. Soares de Sousa e Eusébio de Queirós – explicam a sólida base social com que os saquaremas contaram no exercício da política imperial.

Entretanto, esse ponto forte do livro logo se torna frágil, quando Needell qualifica o apoio agro-exportador aos estadistas como "aliança natural" (p. 73) e, dessa maneira, retira tanto a escravidão como o tráfico negreiro do mundo político, onde as alianças são, por definição, socialmente construídas. Isso se reflete, por exemplo, na abordagem dos debates a respeito do cativo e do contrabando durante a década de 1830. O historiador afirmou, equivocadamente, que a lei de 7 de novembro de 1831 – a primeira proibição nacional do tráfico negreiro – foi resultado direto de determinação inglesa (p.120); que o antiescravismo na Regência não teve impacto sobre a agenda política (p. 374, n. 56); e que o contrabando negreiro operou igualmente sob liberais e reacionários (p. 139). A exclusão política do cativo e do tráfico o levou à conclusão de que "[e]stadistas dos dois partidos concordavam com o óbvio – sem escravidão, nada de economia" (p. 120).

Needell tentou superar, de fato, dilemas historiográficos de longa data sobre a relação entre elites e formação do Estado. Marxistas costumam ver a burocracia como nicho de poder dos detentores dos meios de produção; weberianos procuram separar inextrincavelmente os dois fenômenos. Esse problema já tinha sido encarado por J. M. de Carvalho. Em *Construção da Ordem* (1980), com o auxílio de um modelo não-marxista, o autor excluiu a escravidão das questões centrais que guiaram a formação do Estado brasileiro; porém, ao caminhar da sociologia para a história, em *Teatro de Sombras* (1988), foi obrigado a reconhecer o cativo como fundamental na história política do Império. Tentando superar Carvalho, Needell recolocou a sociedade escravista no cenário político do Império; contudo, retirou a escravidão do âmbito das discussões políticas e da formação partidária dos conservadores (ver, por ex., pp. 73 e 75). Nesse sentido, repetiu longa tradição historiográfica que, à vista de o Estado liberal no Brasil ter se formado sobre uma sociedade completamente escravista, emprega um modelo explicativo consensual em que tráfico negreiro e escravidão figuram como pressupostos supra-partidários e acima de qualquer suspeita. Naturaliza-se, enfim, um problema histórico. Futuras pesquisas deveriam tomar escravidão e tráfico negreiro como elementos de dissenso no Brasil que, por essa razão, atuaram profundamente na dinâmica institucional do Império.

Com efeito, Needell parece desconhecer uma série de importantes debates parlamentares da década de 1830. Até meados da Regência, todos os homens envolvidos com macro-política – na imprensa, no Parlamento e no Executivo – criticaram o contrabando negreiro e, no limite, a própria escla-

vidão. Entre 1834 e 1837, circularam na Câmara dos Deputados e do Senado mais de dez projetos e medidas para coibir a prática do contrabando negreiro, enquanto eram publicados nas ruas panfletos e artigos de jornais antiescravistas. Fundamental, porém, para entender que o tráfico negreiro não fez parte de um consenso natural entre políticos e sociedade é o exame pormenorizado da lei de 1831. Seu breve cotejo com o tratado anglo-brasileiro de 1826 mostra que, naquele momento, estadistas imperiais não previram a continuação substantiva do contrabando no futuro. A lei considerou criminosos os proprietários de escravos pirateados (o tratado só versava sobre tripulações de navios negreiros), declarou livres todos os africanos ilegalmente introduzidos no Império (a convenção se restringia aos apreendidos em flagrante no mar) e autorizou delação de plantéis contrabandeados em qualquer ponto do Império. Com isso, a lei de 1831 ampliou o âmbito de incidência previsto no tratado, criou novas condutas puníveis e minou a base legal com que Estado e proprietários exerciam controle social sobre os africanos *de jure* livres.

Para que o contrabando negreiro assumisse níveis de intensidade iguais ou superiores ao período da legalidade, essa lei precisava ser derrubada ou, de alguma forma, invalidada. É justamente nesse ponto que fazendeiros ávidos por mão-de-obra, traficantes de escravos e políticos do Regresso estabeleceram sua aliança política, que nada teve de natural. Como a franca defesa do contrabando suscitaria oposição cerrada na Inglaterra, estadistas reacionários proferiram reiterados discursos na Câmara, na imprensa e em panfletos sustentando a revogação ou inaplicabilidade da lei. Essa campanha contou com o apoio de câmaras municipais e de assembleias provinciais (Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo), que enviaram diversas representações ao Parlamento secundando a iniciativa dos saquaremas. Algumas petições reivindicaram mesmo todo o programa reacionário: reforma do judiciário e revogação da lei de 1831. De 1835 a 1842, os saquaremas conseguiram impor uma atitude clara a esse respeito: a lei de 1831 estava em suspensão, as posses escravas contrabandeadas estavam garantidas, ao arrepio das determinações legais do Estado e em total desrespeito ao Código Criminal brasileiro. Esse esforço político se refletiu no contrabando: até 1835, entraram no Brasil ilegalmente cerca de 10.000 africanos. De 1835 a 1850, o número saltou extraordinariamente para 500.000.

Embora não comprometa a análise do fim efetivo do contrabando (1850), que Needell atribuiu corretamente à diplomacia inglesa, o desconhecimento da política em torno do tráfico negreiro nas décadas de 1830 e de 1840 provoca distorções de fundo nas conclusões do livro. O historiador entende que D. Pedro II valeu-se de proteção política, usou troca de favores e extrapolou as funções do Poder Moderador para impor o programa emancipacionista aos políticos do Império. Por sua vez, o núcleo duro dos conservadores teria se oposto à medida, não tanto por causa de interesses escravistas, senão pelo apego à Constituição brasileira, que restringia iniciativas legislativas apenas aos gabinetes, ao Senado e à Câmara. Para o autor, o constitucionalismo saquarema se evidencia no fato de que, durante os debates parlamentares, "o assunto da abolição foi ou secundário a assuntos constitucionais mais amplos ou neles subsumido" (p.277). Ao final, a vitória do emancipacionismo não foi sobre o escravismo, mas antes sobre o sistema representativo: "De fato, o argumento presente consiste em que 1871 representa a culminação de um processo de estatismo autoritário às expensas de princípios representativos e constitucionais de governo" (p. 315). A lei do Ventre Livre coroou a ascendência do Executivo sobre o Legislativo e compro-

meteu a cultura política legal e representativa longamente construída pelos saquaremas. Em suma, abriu caminho para a fragilidade democrática brasileira, agudamente sentida nas décadas subseqüentes até o final do século XX.

Essa análise parece temerária. Ignora que a reabertura do contrabando negreiro sob patrocínio direto dos saquaremas – esses supostos paladinos da lei – feria gravemente artigo 179 do Código Criminal, cujo teor proibía a escravização de pessoas livres, como o eram os africanos ilegalmente comercializados. Também desconhece que defesas da escravidão no Império do Brasil tenderam, desde a abertura regular do Legislativo, a privilegiar aspectos procedimentais, em detrimento do mérito da questão. No lugar de loas explícitas ao cativo, sustentava-se a autonomia, prevista na Constituição, do Legislativo em face do Executivo ou de forças externas. Nos debates parlamentares sobre a convenção anglo-brasileira de 1826, por exemplo, a oposição ao acordo se centrou no *modus procedendi*, como o atentado à soberania nacional, ao Legislativo e à Constituição, muito embora a Carta tivesse sistema duplo de recepção de tratados suficientemente ambíguo para validar a proibição do tráfico sem anuência dos deputados. A mesma tensão voltou a surgir com outra publicação pró-escravista em 1845, intitulada *Inglaterra e Brazil – trafego de escravos*, cujo autor, J. M. Pereira da Silva, Needell classifica erroneamente de abolicionista sincero (pp. 262, 298).

Se estiverem corretas, essas observações talvez infirmem parcialmente as principais conclusões de *The Party of Order*. A outra metade do livro, destinada à política *tout court*, apresenta igualmente boas análises e graves distorções. Needell passou em revista a "Conciliação" (1853) dos partidos imperiais, muitas vezes entendida como símbolo de consolidação política, estabilização do Estado e auge saquarema. Em sua análise, o fenômeno representou exatamente o contrário: o início da participação sistemática de D. Pedro II na política parlamentar e a reclusão dos reacionários no Senado. Porém, a conclusão, aliás certa, levou Needell a descartar a categoria "tempo saquarema", cunhada por Ilmar Rohloff Mattos para designar a hegemonia do Regresso desde 1837 até a década de 1860.

Essa opção metodológica talvez comprometa o alcance analítico da obra. Para Needell, o afastamento dos conservadores representou uma profunda alteração na cultura e moral política baseada em princípios de governo representativo. A fidelidade partidária e convicção ideológica foram substituídas por um programa não-partidário de D. Pedro II, que passou a interferir constantemente nas decisões ministeriais, dissolver a Câmara e oferecer aos novos eleitos nomeações para cargos em troca de apoio. Tudo isso, aliado à reforma eleitoral (exigida pelo Imperador e aprovada em 1855), contribuiu para o desgaste e corrupção do sistema parlamentar. Conforme Needell, o que estava em jogo nesse novo cenário era a aquisição de benefícios, e não convicção ideológica, sobretudo por parte de políticos do Norte do Império, região em declínio econômico. Nessa análise, tudo o que escapa aos saquaremas – liberais, acólitos, Imperador, províncias do Norte etc. – se iguala a oportunismo. Até mesmo reivindicações históricas por autonomia provincial, por distribuição de competências administrativas e por criação de novos lugares para o exercício político – todas elas presentes desde as primeiras experiências constitucionais no mundo ibérico – se reduzem, no texto do autor, a meras disputas por privilégio e benefício. Não por acaso o historiador assinalou, equivocadamente, que o Ato Adicional de 1834 *augmentou* o poder das Assembléias Provinciais (p. 54), quando, de fato, ele as instaurou.

Conclusões sobre a corrupção do sistema representativo só poderiam ser tiradas após levantamento exaustivo do perfil individual, social e econômico de todos os parlamentares do período, para mapear alterações na fidelidade partidária a partir da década de 1850 – após, enfim, rigorosa prosopografia que, em relação ao Norte do Império, não foi nem rascunhada em *The Party of Order*. De fato, mesmo em seu período auge, os saquaremas jamais conseguiram manter a fidelidade ideológica de representantes do Norte, como o atestam as cartas de Honório Leão e de Silveira da Motta enquanto presidentes de província em Pernambuco, Piauí e Ceará, no final da década de 1840. Cumpre também lembrar que troca de favores e proteção política ganharam enorme espaço institucional com o judiciário extremamente centralizado que os mesmos saquaremas conceberam, pois somente através dele era possível nomear e deslocar, por simples canetaço, quase todos os juizes e promotores do Império.

Dessa forma, talvez seja mais acertado dizer que os saquaremas mantiveram disciplina partidária e fidelidade ideológica em algumas regiões do Império (Vale do Paraíba, Campos dos Goitacases, sul de Minas Gerais, norte de São Paulo etc.) de maneira mais ou menos invariável ao longo dos anos, com uma possível diminuição ao longo de 1850, ao passo que nas outras regiões seu controle sobre os políticos foi precário durante todo o período. Assim, a noção de hegemonia saquarema, de Ilmar R. Mattos, ainda permanece operacional: o que se alterou profundamente ao longo das décadas não foi a corrupção do sistema parlamentar nem o enfraquecimento do Legislativo, senão a capacidade de os saquaremas se imporem (por ideologia e também por troca de favores) sobre demais grupos regionais do Império. O que se alterou foi a hegemonia saquarema.

Que fatores minaram essa hegemonia? Estudos ainda precisam ser feitos, mas o trabalho de Needell já responde parcialmente à pergunta: o crescente papel do Imperador foi essencial para ferir a influência do grupo. Contudo, a verdadeira crise parece ter sobrevivido com o fim da escravidão nos Estados Unidos, que opôs explicitamente, pela primeira vez, D. Pedro II ao principal núcleo político do Império. Needell afirmou que a atitude do monarca perante a escravidão deve ter se alterado, sobretudo, por causa da questão Christie (p. 233). Essa passagem dá a ver que o autor, às vezes, despreza fatores conjunturais e estruturais (como a queda da escravidão na principal potência da América) em nome de eventos singulares cujo impacto imediato bem poderia se desfazer com o tempo, em suposta conjuntura favorável ao cativo. Também revela as limitações que o enquadramento nacional apresenta para a pesquisa historiográfica – em Cuba, onde não houve uma segunda Questão Christie, o processo de emancipação da escravidão negra guardou estreita correspondência cronológica com o brasileiro e também se iniciou no contexto subsequente à abolição norte-americana.

Em síntese, *The Party of Order* é um livro que, a despeito de diversos pontos polêmicos e conclusões discutíveis, veio enriquecer o debate historiográfico sobre o Império brasileiro. Dificilmente poderá ser ignorado por qualquer pesquisador interessado na história da política e da escravidão no século XIX.

---

Recebido para publicação em julho de 2007

Aprovado em julho de 2007