

**Guilherme Dias Henriques**

**A história da diplomacia brasileira:  
Percepção do mito da estabilidade na Política Externa Imperial**

Tese apresentada à Leiden University –  
Faculty of Humanities para obtenção do  
título de Master of Arts (MA) em Latin  
American Studies

**LEIDEN  
2019**

**Guilherme Dias Henriques**

**A história da diplomacia brasileira:  
Percepção do mito da estabilidade na Política Externa Imperial**

Tese apresentada à Leiden University –  
Faculty of Humanities para obtenção do  
título de Master of Arts (MA) em Latin  
American Studies

**Orientador:** Prof. Dr. Edmund Amann

**LEIDEN  
2019**

## **Dedicatória**

Dedico este trabalho à Deus primeiramente, por ser meu guia e me presentear com sabedoria e paciência no percurso deste estudo, aos meus familiares que me auxiliaram de todas as maneiras para que eu continuasse acreditando no cumprimento deste sonho, e aos meus amigos que de todas as formas me incentivaram a me manter focado e orgulhoso.

## **Agradecimentos**

Este trabalho não conseguiria ser finalizado sem o auxílio acadêmico dos Profs. Drs. Edmund Amann e Pablo Isla Monsalve, bem como de Patrício Silva com a ajuda nas citações. Agradeço também à minha instituição de ensino superior, Leiden University, por me fornecer toda a infraestrutura necessária para o cumprimento deste estudo.

## **Índice de abreviaturas**

APE – Análise de Política Externa

MRE – Ministério das Relações Exteriores

PEB – Política Externa Brasileira

RI – Relações Internacionais

TRI – Teoria das Relações Internacionais

## Índice

Dedicatória.....	2
Agradecimentos.....	3
Índice de abreviaturas.....	4
Índice.....	5
Introdução.....	6
Capítulo 1 - Relações Internacionais e a Política Externa.....	9
1.1 - Análise de Política Externa e o Estado.....	9
1.2 - Realismo e o Interesse Nacional.....	12
1.3 - Insulamento burocrático e processo de tomada de decisão.....	15
1.4 - Continuidade na Política Externa Brasileira.....	17
Capítulo 2 - Diplomacia Brasileira do Período Monárquico (1822-1889).....	19
2.1 - Processo de Independência e busca pelo reconhecimento.....	19
2.2 - Consolidação da soberania.....	23
2.3 - Demarcação do território nacional.....	28
Capítulo 3 - Análise da continuidade e estabilidade diplomática no período pré-Rio Branco.....	32
3.1 - Historiografia das Relações Internacionais do Brasil.....	32
3.2 - A Análise de Política Externa no Período Monárquico.....	37
3.3 - A estabilidade na Política Externa Brasileira Imperial.....	41
Conclusão.....	46
Bibliografia.....	49

## Introdução

O objetivo deste trabalho é observar na história das relações internacionais do Brasil de que maneira a diplomacia surgiu como mecanismo principal da Política Externa do país, bem como quais foram os fatores que contribuíram para o Ministério das Relações Exteriores adquirir sua posição de estabilidade e continuidade face os demais países latino-americanos.

Visto que pretende-se abordar o surgimento da diplomacia brasileira, o trabalho tem como limite temporal o intervalo entre os anos 1822 e 1889, período Imperial brasileiro, no qual favoreceu aos regimes posteriores um leque maior de opções na investida exterior do país, uma vez que foi nesse período que os limites fronteiriços brasileiros foram estabelecidos em sua quase totalidade, ou seja, como se encontram atualmente. A partir da Proclamação da República em 1889, portanto, os diplomatas brasileiros puderam se voltar a outros temas de política externa que não a questão da soberania nacional (territorial).

Para melhor entendimento do Brasil Imperial, já independente e soberano, é preciso que se detalhe as causas pelas quais o Brasil Estado foi criado. O Estado Nacional do Brasil nasceu sob dois pontos de vista: um estrutural e outro conjuntural. O estrutural tem a ver com os eventos ocorridos na passagem do período napoleônico a restauração do Congresso de Viena (1815), uma vez que com o expansionismo napoleônico, os chefes de Estado portugueses se viram na obrigação de fugir do continente e ir para sua maior e mais importante colônia, o Brasil. Outra base estrutural que serviu de origem para o Brasil Nação foi a dependência, herdada dos portugueses, da Inglaterra, fator este que esteve presente durante praticamente todo o Império Brasileiro.

O ponto de vista conjuntural se observa na crise em que o Brasil começava a se inserir ao tentar expandir seu comércio no mercado mundial. Assim, o Brasil Imperial já nasceu com as responsabilidades externas de se inserir no sistema internacional de Estados.

Além da questão comercial, que foi levada com o passar do tempo através de tratados, em sua maioria não muito vantajosos ao Brasil, por suas diversas cláusulas alfandegárias a diferentes países (a conhecida cláusula da nação mais favorecida), a diplomacia brasileira também teve que se atentar para os acontecimentos na região de seus dois maiores afluentes, o Rio da Prata e o Amazonas. Este trabalho também conta com o objetivo de tratar desses entraves territoriais, nos quais o Brasil esteve presente, para que assegurasse sua posição soberana sobre a região, e delimitar formalmente suas fronteiras internacionais. Casos como as fronteiras do Amapá ao Norte e da Província Cisplatina (1825-1828), são abordados com mais detalhes para que se possa entender a política externa deste período brasileiro.

Não se pode estudar a política externa de um Estado sem analisar sua história diplomática. Este trabalho conta principalmente com esse pressuposto, uma vez que seu objetivo é analisar a Política Externa Brasileira desde sua origem, ou seja, desde que o Brasil se entende por Estado soberano. o movimento de Independência, portanto, é o marco inicial deste estudo, pois foi nessa ocasião, que o Brasil deixou de ser uma colônia, para ser um Estado soberano, com seus próprios interesses, instituições e deveres para com o sistema internacional de Estados.

Pode-se argumentar que o Brasil e os demais países sul-americanos possuem uma tradição legalista, ou seja, um histórico de utilizarem do mecanismo de tratados e acordos internacionais para resolver controvérsias entre si. Porém, ao analisar a diplomacia do

Brasil Império, os tratados utilizados para definir quase a totalidade do território brasileiro conhecido hoje, não foram de todo modo influenciados pela linha liberal/idealista de solução pacífica de controvérsias, ou como posteriormente à época se diria, promover alianças e tratados internacionais para a manutenção da paz. Este tratado visa analisar e explicar que o uso desses acordos, por parte da diplomacia brasileira à época da Monarquia Constitucional, se deu em meio a relações de poder, onde o interesse nacional brasileiro era de maximizar seu poderio no continente e estabelecer suas fronteiras, e por conseguinte, sua soberania nacional, pois além de ser a única Monarquia do sub-continente, sofrendo pressões do Prata ao Sul e de Bolívar ao Norte, o Brasil também precisava definir seus limites fronteiriços em prol das movimentações internas que estavam ocorrendo de caráter republicano (ou federalista) de não-conformidade com o governo central do Rio de Janeiro.

É preciso compreender (e o objetivo desta tese é mostrar essa necessidade) que a Política Externa Brasileira (PEB) do Brasil Monárquico tem uma importância vital para os estudos subsequentes da área, bem como da Análise de Política Externa (APE) do Brasil, enquanto campo de estudo contínuo no tempo. Esta continuidade é entendida e defendida por teóricos na historiografia das Relações Internacionais como sendo presente desde o Brasil República, mais especificamente, no período de atuação diplomática do Barão do Rio Branco. O que este trabalho almeja e o alcance dos olhares da academia para uma "antecipação" e um "prolongamento para trás", na linha temporal e teórica da APE e do chamado mito da continuidade e estabilidade da Política Externa Brasileira.

Sob o ponto de vista teórico, o primeiro capítulo conta com análises e apresentações das Relações Internacionais e da Política Externa. Dividida em 4 seções, o capítulo começa com uma abordagem sobre a Análise de Política Externa e o significado de Estado. Entender como se analisa a política externa de um Estado é de vital importância para se prevenir no futuro e delimitar uma linha de atuação entre o passado, o presente e o futuro das tomadas de decisão do país. É preciso, também, conceituar o Estado, enquanto ator no sistema internacional, bem como quais são suas funções para com sua população e seu atores internos (mesmo que a linha teórica utilizada neste trabalho não leve em consideração as ambições e valores domésticos de um Estado). A segunda seção do primeiro capítulo aborda a linha teórica de análise do trabalho, conceituando o Realismo nas Relações Internacionais e um de seus principais temas, o Interesse Nacional. Sem este, não é possível analisar a política externa de nenhum Estado, uma vez que esta é parte do Interesse Nacional. Sabendo com que lente o trabalho será analisado e concluído, e tendo em mente conceitos como Interesse Nacional, a terceira e a quarta seções buscam delimitar a análise ao caso brasileiro. Nessa, busca-se tratar do insulamento burocrático do Ministério de Relações Exteriores e em como se dá o processo de tomada de decisões quando se trata de política externa, e esta trata da continuidade na Política Externa Brasileira e o chamado "mito da estabilidade".

O segundo capítulo, intitulado "Diplomacia Brasileira do Período Monárquico (1822-1889)", estabelece a visão histórica do período abordado no trabalho, ou seja, a contextualização. Ao estudar a Política Externa do Brasil Imperial, existem alguns acontecimentos que são marcas de transição e merecem seções específicas para melhor entendimento. A primeira seção conta como o processo de Independência e a busca pelo reconhecimento internacional do Brasil como Estado-nação foram importantes para a consolidação brasileira enquanto ator nas relações internacionais. Sendo reconhecido como

ator e passado os anos do período de Independência, a segunda seção aborda a consolidação da soberania estatal brasileira, com a criação de instituições políticas próprias, assinaturas de tratados, bem como a criação de uma Constituição soberana. A terceira e última seção deste capítulo aborda o problema de fronteiras que a Monarquia brasileira precisou enfrentar durante praticamente toda sua existência.

No terceiro capítulo se encontra o estudo de caso deste trabalho, ou seja, é a análise empírica da tese proposta. O sub-título "Análise da continuidade e estabilidade diplomática no período pré-Rio Branco" apresenta o que será defendido no restante das seções seguintes. Na primeira, é analisada a historiografia das Relações Internacionais do Brasil, de modo a entender como estas são estudadas e abordadas pela academia brasileira. A segunda seção se utiliza da Análise de Política Externa, para entender as tomadas de decisão do período Monárquico brasileiro. Com isso, a terceira e última seção apresenta um terreno comum entre a teoria da continuidade e estabilidade da Política Externa Brasileira como um todo, com a Política Externa do Período Monárquico.

Assim, o trabalho se encerra em um capítulo de Conclusão, com o objetivo de fechar a análise e apresentar propostas para a continuidade deste estudo em outros trabalhos futuros, bem como instigar acadêmicos e pesquisadores na área de Política Externa Brasileira a darem mais atenção e/ou importância, não só o período abordado neste trabalho, mas também o estudo da continuidade da Política Externa Brasileira para antes do período comumente analisado, ou seja, fazer um apelo para um estudo mais aprofundado da PEB desde o surgimento do Brasil como Estado-nação.

## Capítulo 1

### Relações Internacionais e a Política Externa

Neste primeiro capítulo, o objetivo é esclarecer e conceituar o tema da Política Externa nas Relações Internacionais. Primeiramente quando se estuda Relações Internacionais, um dos conceitos básicos a saber (no Realismo, que é a base teórica deste trabalho) é que os Estados possuem interesses no plano internacional, e por última intenção, visam sua própria sobrevivência. A Política Externa de um Estado é, portanto, o instrumento estatal para se alcançar esses interesses. A primeira seção deste capítulo trata mais aprofundadamente desta relação entre a Política Externa e o Estado, bem como os níveis de análise possíveis de estudar as Relações Internacionais. A seção 1.2 aborda a teoria do Realismo, para um melhor entendimento posterior de com que visão a análise empírica do terceiro capítulo se valerá para a conclusão.

O processo burocrático das Relações Internacionais brasileiro é abordado na seção 1.3, bem como é analisado como o aparato político do Brasil funciona, em relação à prática de política externa. Por fim, a quarta e última seção aborda o mito da continuidade da Política Externa Brasileira, presente na academia e defendida por inúmeros analistas de Relações Internacionais.

#### 1.1 Análise de Política Externa e o Estado

A política externa de um país e um conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante os outros Estados.<sup>1</sup> Russel<sup>2</sup> amplia esse conceito e considera a política externa uma área particular da ação política dos governos, abrangendo três dimensões separadas analiticamente entre si, são elas: político-diplomática, militar-estratégica e econômica. Ainda conclui que essas dimensões se projetam no âmbito externo perante uma ampla diversidade de atores e instituições governamentais e não-governamentais, tanto no plano bilateral como no multilateral (Oliveira, 2005).

Merle (1990) apresenta a política externa como "um conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal, com o objetivo de mobilizar o máximo de fatores disponíveis na área interno e externo."<sup>3</sup> A política externa consiste em "metas e medidas destinadas a orientar as decisões e ações dos governos no que se refere a assuntos externos, particularmente suas relações com outros países".<sup>4</sup> Essas políticas, portanto, envolvem uma análise que prevê meios e fins, objetivos e ações, de governo e de indivíduo (no caso de autoritarismos). Isso reflete em um conceito instrumental de política externa, no qual identificar o problema e saber as abordagens para solucioná-lo são o cerne da análise.

Esta tese procura se ater a abordagem tradicional da política externa, uma vez que esta preza por conhecer a história e os bastidores do Estado, compreendendo os seus

---

<sup>1</sup> Wilhelmy, M. Política internacional: enfoques y realidades. Buenos Aires: GEL, 1988, p.148

<sup>2</sup> Russel, R. Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Buenos Aires: GEL, 1990, p.255

<sup>3</sup> Merle, M. Política Externa e relações internacionais. In: Braillard, P. Teoria das relações internacionais, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990, p.260

<sup>4</sup> Jackson, R. Sorensen, G. Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens. 3. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2018

interesses e preocupações. Ao conhecer seu *background* político, é possível identificar os resultados e consequências das políticas adotadas no passado, assim há o "discernimento e o bom senso na avaliação dos melhores meios e cursos práticos disponíveis para levar a frente"<sup>5</sup> as políticas externas que deram certo no passado, e rechaçar as que não resultaram em benefícios ao Estado.

A Análise de Política Externa (APE) não se difere dos princípios da disciplina mãe das Relações Internacionais, mas sim é uma ramificação de seu estudo. Jackson (2018) afirma ser "um estudo do gerenciamento das relações e atividades externas dos Estados-nação como algo distinto de suas políticas domésticas", e deve-se "colocá-las [as políticas] em um contexto de conhecimento acadêmico mais amplo".<sup>6</sup> Salomón e Pinheiro indicam que,

"o que outorga especificidade a APE é [o] seu foco nas ações internacionais de unidades particulares. Com efeito, a Análise de Política Externa tem como objeto o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas (tais como ameaças e blefes)" (Salomón e Pinheiro, 2013).

Não obstante, as autoras também apresentam um conceito de política externa, onde esta é uma política pública, como as outras, porém com o diferencial de ser implementada fora dos limites fronteiriços do Estado, o que pode levar a uma distância entre os objetivos e resultados aplicados das políticas.<sup>7</sup>

Entre o fim do século XVII e o início do século XX, a análise de política externa era vista, segundo aponta Carlsnaes (2013), como uma esfera de domínio da "alta política", definida e orientada pela razão de Estado, ou seja, pelos interesses nacionais. Era dirigida e administrada pelos principais funcionários do Estado (sendo eles imperadores, reis chanceleres, etc.), não estando sujeita a pressões internas e populares, nem ao controle democrático. Essa abordagem é essencial para a análise deste trabalho, uma vez que o corte temporal utilizado aqui reflete no período Monárquico do Brasil, ou seja, vai de encontro com as explicações do autor supracitado. Há também uma outra abordagem importante para o estudo deste trabalho, que é a dos "processos cognitivos e psicologia" da autora Margaret Herman (1984), na qual alguns fatores como a experiência do líder estatal, seus estilos políticos, ideologias e suas visões de mundo influenciam na compreensão da política externa adotada em determinado período e regime.

No que concerne o Estado, é preciso entender que este foi criado sob o conceito de soberania, e essa percepção vem do Tratado de Westfalia (1648). Neste tratado, foi outorgado ao Estado o poder supremo dentro de suas fronteiras nacionais, bem como o monopólio legítimo da força sobre os grupos dentro deste território. A soberania, portanto, significa que não há nenhum poder acima do ator estatal para impedir ou determinar suas ações (Figueira, 2011).

A APE emerge com a finalidade de desvendar a "caixa-preta" do Estado, isto é, analisar como se dá a tomada de decisão e seu processo, antes que as políticas sejam implementadas no âmbito externo, além de estudar quais são os mecanismos ou "peças de

---

<sup>5</sup> Ibid., p.352

<sup>6</sup> Ibid., pp.350-351

<sup>7</sup> Salomón, M. Pinheiro, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos *in* Revista Brasileira de Política Internacional, 56(1): 40-59, 2013

engrenagem" da máquina do Estado a serem consideradas para entender este processo de fazer política externa.<sup>8</sup>

No tocante às duas principais gerações de APE, o objetivo deste trabalho é se utilizar da primeira, uma vez que seu foco é compilar os eventos de política externa, bem como identificar os padrões de comportamento e estabelecer relações de causalidade entre o comportamento estatal e o cenário internacional (que possa ou não constrangê-lo em suas tomadas de decisão).

Rosenau (1966) contribuiu para o surgimento da tradição teórica na análise de política externa, a chamada política externa comparada. Essa análise, com influência behaviorista, identifica as tendências centrais nos padrões de comportamento externo de um Estado e suas escolhas, onde se adotam algumas variáveis: "nível de desenvolvimento econômico do país, processos históricos, características institucionais, tipo de sociedade, estruturas de governo, sistema internacional, sempre alternando os diversos níveis de análise"<sup>9</sup>.

A abordagem de níveis de análise é importante, pois será utilizada ao longo do trabalho para que a Análise de Política Externa do Período Monárquico seja feita e estudada. Esses níveis podem ser divididos em três abordagens diferentes: sistêmica, do Estado-nação, e do indivíduo enquanto responsável pela tomada de decisão.<sup>10</sup> Nesta tese, utilizaremos estes três níveis, de acordo com a política feita pelo Império Brasileiro e de acordo com que finalidade tal política foi implementada. No nível sistêmico, a política externa é empreendida de acordo com a pressão e com o constrangimento do sistema internacional sobre o Estado em questão. É a conexão entre as condições externas e o comportamento real dos Estados em termos de política externa.<sup>11</sup> O nível do Estado-nação indica a relação entre este e a sociedade doméstica de um país., ou seja, é a conexão entre um governo e sua população, não no sentido de prestar contas propriamente dito, mas em um objetivo de mobilizar recursos da sociedade com fins de interesse nacional, como gastos públicos com forças militares e ajudas externas. O terceiro nível é o do indivíduo aborda as vontades e tomadas de decisão do estadista, sendo ele o próprio chefe de Estado, ou algum membro da *constituency* estatal. Uma política externa implementada em um modelo Monárquico, por exemplo, onde o Estado é centrado na figura do monarca, se insere neste nível de análise.

O modelo de "jogos de dois níveis" de Robert Putnam<sup>12</sup> foi criado para indicar que as negociações internacionais são "jogadas" em duas arenas, sendo elas a doméstica e a internacional. Este trabalho não atenta para a influência da arena doméstica, uma vez que prefere analisar o estudo com as lentes do Realismo e da "caixa-preta" do Estado, utilizando-se a abordagem tradicional, como apontado anteriormente. É importante a contribuição de Putnam, todavia, porque o autor deixa claro que os acontecimentos internacionais podem constranger de tal maneira que altera as preferências e vontades internas, o que ele chama de *linkages cinéticos*.

As teorias da política externa que se especializam (ou se preocupam) com questões de defesa e segurança internacional tendem a assumir uma postura realista, demonstrando o

---

<sup>8</sup> Figueira, A. Introdução à análise de política externa. Vol. 1, São Paulo: Saraiva, 2011, p.14

<sup>9</sup> Ibid., p.21

<sup>10</sup> Waltz, K. Man, the State and War. A Theoretical Analysis. Nova York: Columbia University Press, 1959

<sup>11</sup> Jackson, R., op. cit., p.357

<sup>12</sup> Putnam, R. Evans, P. Jacobson, H. Diplomacy and domestic policy. The logic of two-level-games. International bargaining and domestic politics: double-edged diplomacy. Los Angeles: University of California Press, 1993

choque de interesses entre os atores estatais e identificar o poder relativo dos Estados. É esta análise do realismo que a próxima seção pretende abordar com maior aprofundamento teórico das Relações Internacionais.

## 1.2 Realismo e o Interesse Nacional

Na história do estudo das Relações Internacionais, algumas teorias surgiram para explicar a atuação dos Estados no âmbito internacional. A linha teórica do Realismo é a mais aceita para entender os aspectos da figura estatal e, com isso, adotar uma postura mais racional e lógica das políticas externas.

Nesse contexto, é preferível utilizar-se da lente realista para compreender o tema deste trabalho. Antes que possamos nos aprofundar no estudo de caso propriamente dito das Relações Internacionais do Brasil e sua historiografia, é preciso conceituar teoricamente como se dá o *approach* mais apropriado para tal estudo.

O primeiro conceito que influenciou o pensamento realista foi o de interesse nacional, que remonta Tucídides<sup>13</sup> e seu relato da Guerra do Peloponeso. Este conceito de interesse nacional pode ser classificado como o principal tópico da análise realista, uma vez que sem ele, os Estados não teriam a importância para a política externa como possuem atualmente. Tucídides apresentou não somente o conceito de interesse das cidades-estado gregas, mas também mostrou a importância do equilíbrio (ou balança) de poder e das alianças militares, e principalmente, a sobrepujança do poder sobre a moral.<sup>14</sup> Segundo o autor, "o padrão de justiça depende da igualdade de poder para coagir e, de fato, os fortes fazem o que tem o poder de fazer e os fracos aceitam o que tem de aceitar".<sup>15</sup>

A contribuição dos autores clássicos também está presente nas obras de Maquiavel, em particular, em "O Príncipe"<sup>16</sup> do século XVI, na qual o autor expressa sua preocupação em analisar o mundo como ele é, ao passo de que o mundo como ele deveria ser não é aplicável. Para Robert Gilpin<sup>17</sup>, os Estados têm três objetivos principais: "conquistar novos territórios, aumentar sua influência sobre o comportamento de outros Estados e controlar a economia mundial e a divisão internacional do trabalho".<sup>18</sup> O núcleo que rege o realismo é a segurança nacional e a sobrevivência do Estado. Este ator é considerado essencial para a vida de seus cidadãos, com o fim de garantir condições de segurança para eles, uma vez que sem o Estado, segundo Thomas Hobbes, a vida humana está limitada a ser "solitária, pobre, desagradável, bruta e curta"<sup>19</sup>. A teoria realista clássica de Relações Internacionais é vista principalmente como uma teoria de sobrevivência (Wight, 1966) [do Estado].

Como explicado na seção anterior, a soberania é um princípio vital a existência do Estado, e na análise realista, fica ainda mais claro por causa do Interesse Nacional. Uma vez que o sistema internacional é anárquico, ou seja, não há um governo acima dos demais que o compõem, a soberania nacional dos Estados indica uma relação de desconfiança mútua entre os atores internacionais, bem como há uma insegurança e uma inerente corrida

---

<sup>13</sup> Tucídides. History of the Peloponnesian War. London: Penguin, 1972

<sup>14</sup> Jatobá, D. Teoria das Relações Internacionais. in Lessa, A. e Oliveira, H. (coord.). Temas essenciais em RI, vol.2, São Paulo: Saraiva, 2013, p.19

<sup>15</sup>Tucídides, op. cit., p.406

<sup>16</sup> Maquiavel, N. O Príncipe. São Paulo: Penguin Classics/Companhia das Letras, 2010

<sup>17</sup> Gilpin, R. War and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1981

<sup>18</sup> Jatobá, op. cit., p.31

<sup>19</sup> Hobbes, T. Leviathan. Oxford: Blackwell, 1946, p.82

armamentista. Essa situação no sistema internacional de Estados se assemelha ao que Hobbes descreve como "estado de natureza". Waltz (1979) apresenta o conceito de soberania como sendo "quando um Estado decide sozinho como enfrentará seus problemas internos e externos"<sup>20</sup>.

O Estado, portanto, é belicoso por natureza (uma vez que o homem em sua natureza é mal), e seu objetivo final é ser *hegemon* absoluto no sistema internacional, tornando assim o conflito inevitável, uma vez que a paz é possível em tempos de equilíbrio bélico entre as grandes potências.<sup>21</sup>

Carl von Clausewitz (1996) legitima a guerra como "a continuação da política por outros meios". Para o autor, a soberania estatal promove a contínua e crescente busca por poder em detrimento dos demais, assim, os interesses nacionais estão sempre em conflito.<sup>22</sup> Esse aspecto faz com que a guerra seja vista como uma fase normal dessa interposição de poderes nacionais em conflito entre si nas relações interestatais.

Outro princípio do Realismo clássico que merece atenção é o de que a história é cíclica, e quando há mudanças nas relações internacionais, são mudanças dentro dos próprios padrões repetitivos, ou seja, não são mudanças estruturais. Visto isso, o Realismo "proposto no século XX buscou elaborar um conjunto de proposições teóricas atemporais"<sup>23</sup>, fato este que possibilita a utilização desta análise teórica para movimentos e períodos anteriores ao momento de surgimento das mesmas, como é o caso deste trabalho.

No campo de mudanças no sistema, Gilpin (1981) apresenta diferentes tipos para que, na visão realista, possa haver algum tipo de alteração na estrutura internacional, são elas: (i) "mudanças de sistemas", na qual ocorre uma transformação na natureza dos atores ou entidades que compõem aquele sistema internacional (por exemplo, no estudo de caso deste trabalho, a mudança de de colônia para Estado soberano do Brasil com a Independência de 1822); (ii) "mudança sistêmica", na qual o que sofre alteração é a forma predominante de governo ou de controle (por exemplo, transição do eixo comercial do mundo no final do século XIX); e (iii) "mudanças na interação", quando são transformadas as interações entre entidades do sistema internacional, ou seja, mudanças nas regras e direitos do sistema em questão (como por exemplo a política de combate ao tráfico negreiro por parte da Inglaterra durante todo o século XIX, gerando pressões em todos os Estados-nação da época).

Essas mudanças também foram abordadas pelo principal nome do Realismo clássico Hans J. Morgenthau em sua obra "A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz"<sup>24</sup>, na qual os padrões de política se encontram em três meios: (i) através da conservação do poder ou da manutenção deste, denominada "política de *status quo*" (sendo percebida na transição brasileira da Independência de 1822, onde apesar de ter se tornado um Estado soberano, o modo de fazer política, centrada no rei, ou imperador, continuou a ser mantido); (ii) "política de imperialismo", na qual se intenta expandir o poder ou modificar as relações de poder existentes (caracterizada, por exemplo, na vontade do Brasil Monárquico em delimitar suas fronteiras nacionais durante o século XIX); e (iii) "política de prestígio", onde o

---

<sup>20</sup> Waltz, K. Theory of International Politics. Nova York: McGraw-Hill; Reading, Addison-Wesley, 1979, p.96

<sup>21</sup> Figueira, A. op. cit., p.8

<sup>22</sup> Clausewitz, C. Da guerra. São Paulo: Martins Fontes, 1996

<sup>23</sup> Jatobá, op. cit., p.21

<sup>24</sup> Morgenthau, H. A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: UnB/IPRI, 2003

poder é demonstrado, por meio da diplomacia ou exibição de força militar (presente na diplomacia do Imperador D. Pedro II no final de seu reinado).

Morgenthau (2003) entende que o "interesse nacional" é amplamente definido em termos de poder, ou seja, o comportamento do Estado (a razão para este atuar no cenário internacional) e a própria política implementada são ligados por uma ordem racional. Essa ordem racional, segundo Morgenthau, não pode atender a motivações morais, ou seja, não pode levar em conta preferências, qualidades intelectuais, ideologias dos estadistas, bem como pressões domésticas, consideradas pelo autor como irracionais.<sup>25</sup>

Morgenthau (2003) ainda contribui com os "seis princípios do realismo político"<sup>26</sup>, sendo eles:

- a) a política é governada por leis objetivas enraizadas na natureza humana: Por lei, entende-se uma repetição consistente dos eventos, enquanto pela objetividade, entende-se o caráter imutável dos fenômenos na política, como abordado anteriormente. Deste ponto também pode-se tirar influências da "natureza humana" de Hobbes, uma vez que ela é má e imutável por si só;
- b) o interesse dos Estados é sempre definido em termos de poder: Os Estados são governados por seus próprios interesses e isso situa a política como uma esfera efêmera de ação e de entendimento. Este ponto está ligado ao demonstrado anteriormente na ligação racional e nas motivações irracionais de um Estado;
- c) o Realismo parte do princípio de que seu conceito-chave de interesse definido como poder constitui uma categoria objetiva que é universalmente válida, mas não outorga a esse conceito um significado fixo e permanente: Ou seja, o "interesse nacional" varia ao longo da história, pois o Estado varia em sua visão de mundo e em sua vontade para atuar no sistema internacional;
- d) o Realismo político é consciente da significação moral da ação política, como o é igualmente da tensão inevitável existente entre o mandamento moral e as exigências de uma ação política de êxito: Morgenthau afirma que os princípios morais devem ser subordinados aos interesses da política, sendo que o limite dos destes princípios é a "prudência". Ao observar os princípios morais, o estadista deve ter claro que a segurança e os interesses do Estado não estão sendo ameaçados. Para Morgenthau, a existência da anarquia internacional impõe (ou constrange) ao estadista adotar a "ética da responsabilidade" no lugar da "ética da convicção", pois o único interesse nacional inviolável e irrenunciável é a "sobrevivência do Estado";
- e) os princípios morais não são universais, mas sim particulares. As aspirações morais de uma nação não se aplicam ao resto dos Estados: Da mesma forma que Carr (2002), Morgenthau acredita que os princípios morais de um Estado não devem nem podem ser universais, passíveis de serem aplicados ao resto da humanidade, ou seja, os princípios de um Estado não podem ser superiores a soberania e aos princípios de outros Estados; e
- f) é real e profunda a diferença existente entre o realismo político e outras escolas de pensamento: Morgenthau reafirma a autonomia da esfera política em relação às demais, como a jurídica ou a religiosa.

Outro princípio introduzido por Maquiavel que se tornou importante para a visão realista, foi o princípio do "equilíbrio de poder" ou "balança de poder", conceituado nas

---

<sup>25</sup> Jatobá, op. cit., p.22

<sup>26</sup> Morgenthau, op. cit., pp.4-28

palavras de Morgenthau como "a aspiração de poder por parte de várias nações, em que cada uma delas tenta manter ou alterar o *status quo*", o que "leva necessariamente a uma configuração que é chamada de equilíbrio de poder, bem como a políticas que se destinam a preservar esse equilíbrio".<sup>27</sup> Em outras palavras, os Estados agem para preservar o "equilíbrio de poder" no sistema a fim de evitar que um deles ou uma aliança entre eles conquiste a supremacia sobre os demais.

Os Estados precisam ser vistos como atores que expressam suas preferências, vontade, interesses, princípios e valores.<sup>28</sup> É partindo desse pressuposto realista de política racional que a próxima seção analisa o aspecto burocrático do processo decisório em política externa no Brasil, bem como busca entender como funciona o aparato burocrático do Ministério de Relações Exteriores brasileiro.

### 1.3 Insulamento burocrático e processo de tomada de decisão

Antes de entrar na contextualização propriamente dita do trabalho, deve-se fazer duas abordagens para que a análise da Política Externa Brasileira (PEB) seja feita de modo a atender as demandas empíricas. Nesta seção, trataremos da tradição burocrática do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, uma vez que este, desde sua criação, detém uma certa autonomia do restante das instituições governamentais brasileiras, e com isso determinou-se o que ficou conhecido como "insulamento burocrático" do MRE. Além disso, abordaremos também do caso específico brasileiro concernente a seu aparato político de tomada de decisão, mais precisamente as decisões sobre política externa.

Para se entender a importância de uma agência formuladora de política externa como o caso do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, Clarke e White<sup>29</sup> identificam uma necessidade de avaliar a identidade da unidade decisória (neste caso o MRE), como unitária ou desagregada, ou seja, a identidade desta unidade decisória precisa ser vista como um organismo separado dos atores que compõem o aparato político como um todo.

De forma a complementar o estudo de Clarke e White (1989), os teóricos Margaret e Charles Hermann (1989) instituem tipologias diferentes para cada unidade de análise, identificando-as como três possibilidades de "unidades últimas de decisão". São elas: 1) Líder Predominante, ou seja, quando um indivíduo predomina e determina no cenário internacional de determinado Estado e na implementação da política externa do mesmo; 2) Grupo, caracterizando mais de um indivíduos que definem coletivamente o curso das políticas externas; e 3) Múltiplos Atores Autônomos, onde grupos, indivíduo e outras agências colaboram para a adoção das políticas externas.<sup>30</sup>

No caso do MRE em sua perspectiva tradicional e histórica, é possível incluí-lo na tipologia 2 (de Grupo), uma vez que se trata de um grupo de estadistas agindo de forma coordenada em prol da tomada de decisões no que concerne a política externa brasileira. Neste trabalho, vamos trabalhar com as duas primeiras tipologias (Líder Predominante e Grupo), já que se trata de uma análise do Brasil possuidor de um regime Monárquico, onde

---

<sup>27</sup> Ibid., p.321

<sup>28</sup> Allison, G. e Zelikow, P. *Essence of decision: explaining the cuban missile*. Nova York: Longman, 1999

<sup>29</sup> Clarke, M.; White, B. (Eds.). *Understanding foreign policy: the foreign policy systems approach*. Aldershot: Elgar, 1989

<sup>30</sup> Hermann, M.; Hermann, C. *Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry*. *International Studies Quarterly*, v.33, n.4, dez. 1989

empiricamente já se espera uma figura mais predominante do chefe de estado, no caso o monarca, mas também objetiva-se utilizar o grupo do MRE para então, na Conclusão, se chegar a uma análise empírica do objetivo defendido nesta tese.

O processo de tomada de decisão na área de política externa se resume nos atores que vão se reunir para tal ação. No tocante do "insulamento" ou não do MRE, é preciso entender que "a capacidade dos parlamentares de afetarem as políticas públicas é diretamente proporcional ao grau de descentralização do processo decisório"<sup>31</sup>, ou seja, quanto mais indivíduos ou grupos são necessários para o processo decisório, mais descentralizado é esse processo, e por conseguinte, menos fiel ao interesse nacional a política implementada vai ser. Por "insulamento burocrático", Nunes (1994) explica

"é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas."<sup>32</sup>

Esse "insulamento burocrático" do MRE se deve ao fato de que este órgão possui uma grande autonomia para estabelecer metas e linhas da diplomacia brasileira, sendo o detentor do próprio processo de negociação, apartada e insuladamente da sociedade civil.<sup>33</sup> Isto caracteriza em matéria jurídica, um claro desequilíbrio entre os poderes em favor do Executivo, em matéria de política externa e seu processo decisório. Não há, portanto, *veto players*, ou "um ator individual ou coletivo cuja concordância é requerida para tomar a decisão de mudar uma política".<sup>34</sup>

A visão estadista das Relações Internacionais apresentada na seção anterior corrobora a análise da autonomia decisória do MRE, uma vez que sem ator individual ou coletivo que barre uma política e sem a participação direta da sociedade civil no processo decisório, o Estado (e seu aparato político e *constituencies*) são os únicos tomadores de decisão e os únicos formuladores de política externa no Brasil (pelo menos para fins deste trabalho em específico). Essa visão é reforçada por Fareed Zakaria (1998), onde argumenta que

"a política externa não é feita por uma nação como um todo, mas por seu governo. O que importa, nesse sentido, é o poder do Estado e não o poder nacional. O poder do Estado é a parte do poder nacional que o governo pode concentrar para seus propósitos e reflete a facilidade com que os responsáveis centrais pelas tomadas de decisões são capazes de alcançar seus fins."<sup>35</sup>

No plano das ideias, valores e doutrinas que orientaram (e continuam orientando) a ação externa do Brasil, destaca-se a busca pela autonomia. Fosse como decorrência da

---

<sup>31</sup> Figueira, A., op. cit., p.37

<sup>32</sup> Nunes, E. A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997, p.34

<sup>33</sup> Figueira, A., op. cit., p.46

<sup>34</sup> Tsebelis, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. RBCS, v. 12, n.34, jun. 1997

<sup>35</sup> Zakaria, F. From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p.9

aproximação com outros pólos de poder mundial, ou como finalidade de diversificar as parcerias no cenário internacional ou pela imersão participativa nas instituições internacionais, a PEB é marcada pela autonomia. Essa autonomia na Política Externa Brasileira tem origem na autonomia do próprio aparato político de decisão da PEB, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em relação aos demais órgãos governamentais brasileiros.

O sucesso da diplomacia brasileira em negociar favoravelmente a demarcação territorial nos fins do século XIX e início do século XX contribuiu para a legitimação da ideia de que a PEB é política de Estado e não de governo, logo o MRE foi capaz de adquirir capacidade decisória autônoma cada vez maior em relação ao sistema social, quanto para com outras agências estatais. Essa diferença entre política de Estado e política de governo, abordada na seção anterior como um dos princípios de Morgenthau (2003), pode servir de consolidação da influência teórica realista no processo de tomada de decisões de política externa no Brasil, desde sua Independência em 1822.

O fato de ser autônomo conferiu poder ao Ministério das Relações Exteriores para formular e executar políticas externas, assegurando a continuidade das mesmas ao longo do tempo, através da resistência a mudanças bruscas e indesejadas. Continuidade essa que será abordada na próxima e última seção deste capítulo.

#### 1.4 Continuidade na Política Externa Brasileira

A título de finalizar este capítulo teórico, é preciso abordar um último princípio da Política Externa Brasileira: a continuidade. Este princípio é ainda pouco utilizado na academia, pelo menos registrado na bibliografia das Relações Internacionais, mas é de suma importância para este trabalho e para o objetivo final deste estudo.

Entender como a PEB se tornou algo contínuo ao longo das décadas (e até dos últimos dois séculos) é de vital necessidade para o enriquecimento da disciplina de Análise de Política Externa do Brasil. O objetivo deste trabalho é unir o aspecto da "continuidade" na PEB e se utilizar da Análise da Política Externa, para "chamar a atenção" da historiografia das Relações Internacionais do Brasil para o período abordado e para o entendimento da linha cronológica estável e contínua da abordagem teoria da política externa no Brasil.

Juntamente com a continuidade da PEB, há ainda o "mito da estabilidade" da política externa. Esse mito foi criado a partir da análise de uma política externa sem grandes choques e mudanças bruscas em sua trajetória. Lima (2005) surge com esse termo, dizendo que,

"duas têm sido as razões alegadas pelos especialistas para a estabilidade da política externa desde a formação do Brasil industrial. Por um lado, sua natureza estrutural, a saber, o papel que a política externa tem desempenhado como um instrumento importante do projeto de desenvolvimento do país. Por outro, o forte componente institucional na formação da política externa que se apresenta no papel preponderante do Ministério das Relações Exteriores na formulação e implementação daquela política. Este componente institucional não apenas garantiu poder de agenda àquele ministério, como reforçou o **mito da estabilidade** da política externa como uma política de Estado e não de governo o que lhe asseguraria significativa continuidade ao longo do tempo."<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Lima, M. *Aspiração Internacional e Política Externa*. in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.82, ano XIX, jan/mar, 2005, p.2, [grifo nosso]

O "componente institucional" é outro fator que corrobora a ideia de estabilidade na PEB, uma vez que tendo um aparato seletivo de alta qualidade, os funcionários públicos selecionados para serem os futuros tomadores de decisões do Brasil terão uma qualidade e capacidade alta e coesa. Como aborda Arbillá (2000),

"no Brasil, o fator que parece condicionar de maneira mais marcante a relação entre diplomatas e policymakers consiste na **posição peculiar** que o corpo diplomático possui, caracterizada não só pela existência de uma **orientação institucional própria** e garantida pela **homogeneidade e senso de identidade de seus membros**, mas também porque esses recursos se encontram assegurados pela **capacidade de preservação de um espaço institucional próprio**, o Ministério das Relações Exteriores, consagrado pelo monopólio dos diplomatas sobre os postos, mesmo dos escalões superiores do Ministério, e pela existência de um **regime meritocrático** de promoções de carreira."<sup>37</sup>

Arbillá (2000) ainda contribui para o estudo introduzindo o aspecto de desenvolvimento interno do MRE e da Política Externa Brasileira, uma vez que com o "componente institucional" funcionando estavelmente desde a criação deste Ministério, o desenvolvimento interno se dá porque "o caráter de Estado territorialmente satisfeito teria permitido fixar a identidade e a orientação do Itamaraty nos problemas de desenvolvimento econômico"<sup>38</sup>, ou seja, políticas externas delimitadas desde a criação do Estado soberano brasileiro, em relação aos limites fronteiriços, contribuíram para o deslocamento do foco da política externa brasileira para outras agendas e objetivos, que não aquele já resolvido.

A partir da análise teórica feita no trabalho, o próximo capítulo visa contextualizar o aspecto histórico das Relações Internacionais do Brasil Monárquico, para que a APE seja aplicada no final da tese e a hipótese do "mito da estabilidade" ser atribuído ao estudo da Política Externa do Brasil Império seja explorada e comprovada empiricamente.

---

<sup>37</sup> Arbillá, J. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira. Contexto Internacional, vol.22, n.2., Rio de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dez., 2000, p.344 [grifo nosso]

<sup>38</sup> Ibid., p.345

## Capítulo 2

### Diplomacia Brasileira do Período Monárquico (1822-1889)

A Independência do Brasil começou antes mesmo da data conhecida de 1822, quando já em 1808 a família real portuguesa desembarcou em território americano em busca de refugiar-se da invasão napoleônica que ocorria na Europa, em geral, e em Portugal, em particular. Nesse contexto da chegada da Corte ao Brasil ainda colônia, D. João VI instituiu algumas leis, em sua maioria de caráter mercantil, que possibilitaram o início da autonomia brasileira perante o domínio metropolitano da Europa.

O Príncipe Regente D. João abriu os portos brasileiros para o comércio com países amigos, extinguindo o monopólio comercial que antes existia sob a forma de "Pacto Colonial". Essa abertura, como indica Ricupero (2011), não foi ditada pelos britânicos, pois estes desejavam apenas a concessão de um porto exclusivo para eles na costa brasileira, de preferência na capitania (só se tornou província após a Independência) de Santa Catarina.<sup>39</sup>

Por não ser a única favorecida com a abertura dos portos, a Grã-Bretanha decidiu, através de sua diplomacia, garantir o acesso ao ainda jovem mercado brasileiro, o que a levou a assinar com D. João o Tratado de Comércio e Navegação de 1810. Este tratado criou uma situação discriminatória favorável às mercadorias de origem britânica, garantindo-lhes o pagamento de impostos aduaneiros menores os incidentes em mercadorias de outras origens.<sup>40</sup>

Politicamente, o Brasil deixou de ser colônia de Portugal em 1815, quando foi elevado à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves, com o Rio de Janeiro tornando-se o centro do Império luso-brasileiro (inclusive foi a primeira e única capital de um país europeu que se encontrava fora da Europa).

É partindo deste ponto que o movimento da Independência nacional e a busca pelo reconhecimento estatal é contextualizado na primeira seção (2.1). A seção 2.2, passado o período do reconhecimento nacional, é preciso apontar as ações do Império para consolidar sua soberania nacional, no campo regional, doméstico e sistêmico. A terceira seção (2.3) conclui o capítulo com o terceiro marco importante da diplomacia Imperial: a demarcação do território nacional brasileiro. Ou seja, é abordado de que forma as fronteiras nacionais foram demarcadas, até o contorno geográfico do Brasil chegar aos parâmetros semelhantes ao que encontramos hoje em dia.

#### 2.1 Processo de Independência e busca pelo reconhecimento

Nas palavras de Silva (2009), "a independência brasileira não foi uma ruptura", mas sim "uma transação, um grande 'acordo pelo alto', dos muitos que a história do Brasil registra"<sup>41</sup>. A natureza da independência, portanto, foi de uma "evolução gradual"<sup>42</sup>. Por não haver

---

<sup>39</sup> Ricupero, R. O Brasil no mundo in Schwarcz, L. (org.). História do Brasil Nação: 1808-2010. Rio de Janeiro: Objetiva/Mapfre, v.1, Costa e Silva, A. (coord.). Crise colonial e independencia 1808-1830, 2011, p.124

<sup>40</sup> Vidigal, C. e Doratioto, F. História das Relações Internacionais do Brasil in Lessa, A. e Oliveira, H. (coord.) Temas Essenciais em RI. vol. 5, São Paulo: Saraiva, 2014, p.8

<sup>41</sup> Silva, L. e Gonçalves, W. Relações exteriores do Brasil I (1808-1930): a política externa do sistema agroexportador. Coleção Relações Internacionais, Petrópolis: Vozes, 2009, p.41

<sup>42</sup> Ricupero, R., 2011, op. cit., p.139

guerra propriamente dita, de separação, nem campanhas duradouras em prol de novos regimes de governo, era de se esperar que o Brasil não passaria por dificuldades para obter reconhecimento e aceitação externos, mas como aponta Ricupero (2011), a dificuldade era nos laços da aliança anglo-lusitana. Essa aliança acabaria por retardar o reconhecimento, pois necessitava de um "processo tripartite"<sup>43</sup>, como veremos adiante no trabalho.

As negociações para o reconhecimento da Independência, a partir de 1822, foram orientadas por D. Pedro I após o projeto de José Bonifácio de Andrada e Silva, o ministro da Guerra e dos Negócios Estrangeiros (futuro Ministério das Relações Exteriores), ter sido derrotado, no qual o objetivo era modernizar o Brasil em suas relações econômicas e sociais, bem como inserir o país de modo afirmativo no mundo.<sup>44</sup>

O ministro José Bonifácio se encontrou socialmente isolado por não ter seus desejos acerca do fim da escravidão e da realização de reforma agrária atendidos, uma vez que a elite imperial formada com um pensamento conservador e alimentada pelo canal escravocrata não o apoiou. Assim, as negociações externas acerca do reconhecimento da Independência, como dito anteriormente, ficaram sob responsabilidade do próprio imperador D. Pedro I, que atuava motivado pela preservação de seu poder pessoal, da estrutura de dominação política centralista e dos interesses da Casa Real de Bragança.

Logo após o Grito do Ipiranga, duas nações africanas (reinos do Benim e Lagos) reconheceram a soberania brasileira. Os Estados Unidos, às vésperas de anunciar e colocar em prática a Doutrina Monroe, também foram um dos primeiros países a reconhecerem o Império brasileiro, porém, como estes não eram ainda o principal ator internacional da época, mas sim seus parceiros do outro lado do Atlântico Norte (Inglaterra), coube a esta possuir o interesse brasileiro para o seu reconhecimento. Como visto em Manchester (1933), Caldeira Brant, futuro marquês de Barbacena escreveu que "com a amizade da Inglaterra basta estalar os dedos para o resto do mundo...Não será preciso sair suplicando reconhecimento de nenhuma outra potência, pois todas vão querer nossa amizade".<sup>45</sup> O México deu seu reconhecimento em 9 de março de 1825, sem esperar que Portugal normalizasse suas relações com o Brasil, muito menos que aquele reconhecesse sua independência.

À época da Independência, o novo Estado possuía capacidades para se aproveitar de suas recém-criadas instituições e promover sua investida no cenário internacional através de sua diplomacia e seus estadistas. O governo brasileiro, porém, segundo Cervo e Bueno (2015), "estendeu às nações estrangeiras, na bandeja, um extraordinário poder de barganha por ele criado e por elas utilizado para realização de seus desígnios"<sup>46</sup>.

Na Europa, coube a estadistas a habilidade para pugnar a admissão da nova nação que surgia independente na América. Oliveira Lima (2015) revela um grande interesse logo de partida dos ingleses no reconhecimento do Império, quando diz que

"o meio era indubitavelmente favorável a ação da novel diplomacia brasileira. O comércio britânico, [...] aspirava abertamente à tranquilidade pública do outro lado do oceano, e com

---

<sup>43</sup> Ibid., op. cit., p.140

<sup>44</sup> Vidigal, C. e Doratioto, F., op. cit., p.9

<sup>45</sup> Manchester, A. British Pre-Eminence in Brazil: Its Rise and Decline. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1933, p.193

<sup>46</sup> Cervo, A., Bueno, C. História da política exterior do Brasil. 5. ed., rev. ampl., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015, p.29

tal intuito favoreava quanto podia o reconhecimento do Império, cuja grandeza territorial e fartura de recursos prometiam um campo remunerado a exploração mercantil europeia."<sup>47</sup>

Interesses externos no reconhecimento da independência se resumiam, basicamente, ao comércio travado entre o Brasil e o resto do mundo. Desde a abertura dos portos em 1808 e, conseqüentemente, os tratados mercantis que derivam dessa ocasião, a Inglaterra aumentou consideravelmente sua presença econômica no Brasil, com abertura de bancos, casas de comércio, etc. Muitos súditos ingleses habitavam em terras brasileiras com o objetivo de aumentar ainda mais a receita e estar perto dos negócios com a sede do governo português. Com a Independência do Brasil, os ingleses que aqui moravam (bem como os estadistas na Inglaterra) conseguiam enxergar benefícios alfandegários ainda maiores caso Portugal reconhecesse o Brasil como independente. Juntamente com os interesses comerciais, havia ainda a crescente pressão para o fim do tráfico de escravos que ocorria de forma abundante para terras brasileiras, porém a este tema não foi dada muita importância até meados do século XIX, como veremos na próxima seção.

Para o rei de Portugal (o então príncipe-regente D. João VI, agora rei João VI de Portugal) reconhecer o independência brasileira, era preciso que o governo brasileiro seguisse dois caminhos ou exigências: de aspecto pessoal, com a determinação do rei português de assumir igual título e dignidade de imperador honorário do Brasil, e de caráter financeiro, com o pagamento de uma quantia em dinheiro para cobrir dívidas "com o povo português". Em agosto de 1825 foi então assinado no Rio de Janeiro (e ratificado em Lisboa em novembro do mesmo ano), o reconhecimento do Brasil independente, sob o pagamento de indenização (por Portugal ter perdido um vasto e lucrativo território) no montante de 2 milhões de libras esterlinas.

Além das exigências acima abordadas, o Brasil ainda concordou em respeitar a integridade territorial das nações pertencentes ainda a Portugal, como o caso de Luanda e Benguela. Esses territórios, que possuíam ligações históricas com o Brasil pelo tráfico de escravos, não podiam ser anexados pelo Brasil, sendo ainda corroborado pelo ministro José Bonifácio que "não queremos nenhuma colônia da costa africana, nem de qualquer outro lugar; o Brasil já é bem grande e produtivo para nós, e estamos contentes com o que a Providência nos concedeu"<sup>48</sup>.

Um outro fator determinante para o reconhecimento do Brasil independente foi a sucessão do trono português, uma vez que após a morte de D. João VI, o herdeiro legítimo era de Portugal era o Imperador do Brasil, D. Pedro I. A união das duas coroas não agradava nem a Portugal, nem ao Brasil, ao passo que para aquele, seria uma volta a posição secundária na Monarquia, como vinha sendo desde 1808 até o Grito do Ipiranga, e para este seria um prejuízo e retrocesso no processo da independência.<sup>49</sup>

A Inglaterra, detentora do monopólio comercial da época, ao reconhecer a independência brasileira, assinou tratados comerciais, de cunho alfandegário, e outros de caráter jurídico, como o da extraterritorialidade. Aquele definia tetos de 15% nas tarifas de importação de produtos britânicos para o Brasil, e este possibilitava a nomeação de juizes

---

<sup>47</sup> Lima, O. História diplomática do Brasil: reconhecimento do Império. 2. ed., Rio de Janeiro: Topbooks, 2015, p.55

<sup>48</sup> Bethell, L. The abolition of the Brazilian Slave Trade. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, pp.49-50

<sup>49</sup> Barreto, C. et al. O Brasil Monárquico in Holanda, S. (direção). História geral da civilização brasileira. tomo 2, vol. 3, 14. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p.387

especiais para lidar com casos de súditos ingleses em território brasileiro.<sup>50</sup> A Inglaterra, em contrapartida não oferecia nenhuma reciprocidade (a não ser o próprio reconhecimento nacional), já que os produtos de exportação do Brasil enfrentavam concorrência no mercado britânico dos produtos dos demais países, principalmente provenientes das colônias inglesas.<sup>51</sup>

O reconhecimento das demais nações europeias se deu em forma de cascata após a assinatura do acordo com Portugal e Inglaterra.

A Santa Aliança, formada pelo Império Russo, Império Austríaco e pelo Reino da Prússia, via a independência com maus olhos, uma vez que seguia uma política de orientação legitimista, ou seja, a legitimidade de uma colônia não ultrapassava os interesses de sua metrópole. Essa postura incentivou tanto Portugal quanto Espanha a adiarem e a resistirem aos movimentos independentistas.<sup>52</sup>

Na Áustria, por exemplo, o barão de Neumann escreveu ao barão de Itabaiana com alegria e entusiasmo, dizendo: "Chandos House, ce 28 Nov. - Mon cher Chevalier, J'ai la satisfaction de pouvoir vous annoncer que S.M.T.F a ratifié le traité et la convention conclus au Rio de Janeiro - et veuillez croire que personne ne se réjouit plus que moi de pouvoir en féliciter et appeler enfin Don Pedro - Empereur légitime du Brésil. - Tout à vous, Neumann."

<sup>53</sup> Era importante o reconhecimento austríaco, uma vez que através da Santa Aliança e de seu estadista e um dos principais diplomatas de seu tempo, Metternich, apareciam com frequência e considerável apreço no cenário mundial, bem como o fato das casas reinantes de Brasil e Áustria possuírem um parentesco (D. Leopoldina, esposa de D. Pedro I e imperatriz do Brasil, era austríaca).<sup>54</sup> Pela característica legitimista da Santa Aliança, portanto, só se conseguiu obter o reconhecimento de Viena em 1825, após o tratado entre Portugal e Brasil. Ao fim do acordo, a Áustria também obteve o mesmo tratamento comercial e alfandegário recebido pela Inglaterra, com livre navegação e comércio em águas e terras brasileiras, com direitos a taxas sobre produtos importados.

Já no caso francês, sua posição era mais perigosa para a política britânica. Além de estar ligada política e ideologicamente à Santa Aliança, a França tinha o interesse de ser a primeira nação a reconhecer a independência do Brasil, representado, inclusive, em carta de Borges de Barros em novembro de 1825, alegando que esse reconhecimento pioneiro francês serviria para "evitar-lhe a decidida influência da única nação poderosa (Inglaterra), que equivale a cativo, o que somente se alcançará concorrendo mais de uma nação à preferência do reconhecimento"<sup>55</sup>. O reconhecimento se deu através da assinatura do tratado de Amizade, Navegação e Comércio assinado no Rio de Janeiro em 8 de janeiro de 1826.

---

<sup>50</sup> Bethell, L. O Brasil no Mundo in Schwarcz, L. (org.). História do Brasil Nação: 1808-2010. Rio de Janeiro: Objetiva/Mapfre, v.2, Carvalho, J. (coord.). A Construção Nacional 1830-1889, 2012, p.137

<sup>51</sup> Ibid., p.138

<sup>52</sup> Barreto, C. et al., op. cit., p.382

<sup>53</sup> Lima, O., op. cit., p.169, tradução nossa: "Casa Chandos, neste 28 de Nov. - Meu querido cavaleiro, tenho a satisfação de poder anunciar-vos que S.M.T.F. ratificou o tratado e a convenção ocorridos no Rio de Janeiro - e venha a crer que não há pessoa mais feliz que eu de poder felicitar-te e corresponder finalmente a D. Pedro - Imperador legítimo do Brasil. - A todos, Neumann."

<sup>54</sup> Barreto, C. et al., op. cit., p.424

<sup>55</sup> Arquivo diplomático da independência. Ministério das Relações Exteriores, Ed.fac-similar., vol. 3, Brasília: FUNAG, 2018, p.221

Houve, portanto, uma penetração intensa no Brasil das nações europeias, em especial da Inglaterra, no que concerne a interesses políticos e econômicos. No período de 1808 a 1830, havia uma dependência indireta inglesa, através de Portugal e da família real portuguesa. Neste período, a Inglaterra, buscando abrir mercados no Brasil, lhe garantiu defesa de ameaças externas. À época da independência, a presença da Inglaterra transformou-se para a obtenção dos reconhecimentos das nações estrangeiras. Ricupero (2017) concluiu com a ideia de que "o preço pago pelo reconhecimento é, por assim dizer, o lado negativo das vantagens derivadas de ter sido um príncipe, legítimo herdeiro do trono, o autor da proclamação da independência"<sup>56</sup>. Preço este que veremos como se pagou e suas resultantes no capítulo seguinte.

Na próxima seção, vamos entender como esta dependência externa foi cortada, ou pelo menos, como se tentou cortar os laços assimétricos que o Brasil construiu para obter o reconhecimento. Assim, passamos a abordar como se deu o processo de consolidação da soberania brasileira na arena internacional, tanto política, quanto economicamente.

## **2.2 Consolidação da soberania**

Visto que o processo de Independência do Brasil foi carregado de pressões e concessões as nações estrangeiras, por meio de tratados assimétricos para o próprio Brasil, o período seguinte deveu-se a quebra dessas assimetrias e da busca pela soberania brasileira no cenário mundial, sendo esta através de não renovações de tratados, ou pelas vias militares, é preciso entender como o Brasil passou a entender que, como um Estado moderno, deveria ser soberano em suas questões externas.

Já em 1821 (antes, portanto, da Proclamação da Independência), Vergueiro (1979) argumentava que o governo imperial deveria focar seus esforços em "erradicar as condições de dependência, protegendo as manufaturas e estimulando seu incremento pelo investimento interno e pela criação de um mercado interno para as matérias-primas"<sup>57</sup>.

Durante o Primeiro Reinado, a figura do monarca (D. Pedro I) esteve presente mais no âmbito doméstico e legal, do que na arena externa e diplomática. Nossa análise sobre a atuação constitucional do primeiro Imperador do Brasil será avaliada mais para frente neste trabalho, portanto, para fins de análise aqui abordados, a soberania e autonomia brasileira somente foram levadas em consideração após a abdicação de D. Pedro I, pois este estava profundamente focado no processo de criação das instituições do governo, bem como em obter o reconhecimento externo da nação. Como também após o Período Regencial, uma vez que, além da instabilidade política óbvia deste período, havia questões domésticas, como as Revoltas Regenciais (ou Provinciais) a serem resolvidas em detrimento de qualquer política externa mais intensa que pudesse ter sido idealizada.

O período entre a abdicação em 1831 e a maioridade de D. Pedro II em 1840 é caracterizada por Cervo e Bueno (2015) como o "imobilismo". Era necessário ao período, portanto, "administrar o imobilismo"<sup>58</sup>, uma vez que com pressões internas e instabilidade política sem um governo centralizado em uma pessoa, o mais correto a se fazer no cenário

---

<sup>56</sup> Ricupero, R. A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016). 1. ed., Rio de Janeiro: Versal, 2017, p.128

<sup>57</sup> Vergueiro, N. História da fábrica de Ipanema e defesa perante o Senado. Brasília: Senado Federal, 1979

<sup>58</sup> Cervo, A., Bueno, C., op. cit., p.61

externo era manter e administrar as condições preexistentes até que o Brasil conseguisse autonomia suficiente para atingir seus objetivos nacionais, autonomia esta que só veio com a antecipação da maioria do imperador D. Pedro II.

A primeira reação brasileira em prol da autonomia foi em relação aos tratados comerciais feitos na época da independência. No início do Segundo Reinado, estes tratados precisavam ser renovados, pois tinham data de expiração de aproximadamente 15 anos. O principal tratado (de 1827) com a Inglaterra expiraria em 1842, então o diplomata Henry Ellis foi ao Rio de Janeiro de modo a renovar o tratado, porém encontrou nos brasileiros e na imprensa reações "absurdamente violentas e impertinentes", contrárias a "escravizar o Brasil com tratados"<sup>59</sup>. Esse fato já demonstra um descontentamento por parte do Brasil para o caráter assimétrico e imperialista dos tratados anteriores.

A autonomia veio primeiro no âmbito fiscal, quando o Brasil revogou o tratado comercial em 1844. Com essa revogação os impostos aduaneiros sobre as importações subiram de modo imediato para o intervalo de 20% a 60% , e a soberania foi alcançada, de certo modo, pois os tributos especiais ingleses foram abolidos, tributos estes que eram uma marca do imperialismo e da extraterritorialidade da Inglaterra no Brasil.<sup>60</sup>

O Brasil buscou a autonomia no campo econômico também, uma vez que findadas as cláusulas comerciais e extintas as tarifas alfandegárias desiguais para o Brasil, a economia brasileira pode ver suas exportações crescerem. O café se tornou o principal produto exportado do Império chegando a 30% das exportações do país até 1830, e 50% nos anos 1850, alcançando até 70% no último decênio da Monarquia brasileira. Esse salto na exportação favoreceu o Brasil em sua inserção na economia internacional, fazendo com que o café brasileiro abastece de 60% a 70% do mercado em todo o mundo.<sup>61</sup> Podemos ver esta relação na tabela abaixo, além dos outros produtos exportados na época pelo Império brasileiro:

---

<sup>59</sup> Bethell, L., 1970, op. cit., p.232

<sup>60</sup> Bethell, L., 2012, op. cit., p.138

<sup>61</sup> Ibid., pp.139-140

**Tabela 1: Exportação brasileira de mercadorias (% do valor dos oito principais produtos sobre o valor total das exportações)**

Decênio	Total	Café	Açúcar	Cacau	Erva-mate	Fumo	Algodão	Borracha	Couros e Peles
1821-1830	85,8	18,4	30,1	0,5	–	2,5	20,6	0,1	13,6
1831-1840	89,8	43,8	24,0	0,6	0,5	1,9	10,8	0,3	7,9
1841-1850	88,2	41,4	26,7	1,0	0,9	1,8	7,5	0,4	8,5
1851-1860	90,9	48,8	21,2	1,0	1,6	2,6	6,2	2,3	7,2
1861-1870	90,3	45,5	12,3	0,9	1,2	3,0	18,3	3,1	6,0
1871-1880	95,1	56,6	11,8	1,2	1,5	3,4	9,5	5,5	5,6
1881-1890	92,3	61,5	9,9	1,6	1,2	2,7	4,2	8,0	3,2
1891-1900	95,6	64,5	6,6	1,5	1,3	2,2	2,7	15,0	2,4

Fonte: Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda. Comércio Exterior do Brasil, n. 12-A in Silva, H. Tendências e características Gerais do Comércio Exterior no Século XIX. Revista de História da Economia Brasileira, ano 1, jun. 1953, p.8

É necessário abordar também a questão do tráfico de escravos, uma vez que este tema foi pauta, principalmente para os ingleses, no reconhecimento nacional dos anos 1820 e 1830. A partir dos tratados de reconhecimento com a Inglaterra, especialmente o de 1826, determinou-se que o tráfico negreiro seria tratado como ilegal. No início do Primeiro Reinado, o governo brasileiro se viu sob pressão inglesa para acabar com a importação de escravos, porém a demanda brasileira por escravos não parava de crescer, já que as plantações de café estavam crescendo e era necessário ainda mais mão-de-obra para nelas trabalhar. Esse fator fez com que o Brasil não se mostrasse disposto a cumprir com suas obrigações com o tema e adiasse o fim definitivo da escravidão para o final do século. Essa característica do governo brasileiro indica também, uma busca por soberania e autonomia nas relações internacionais.

Do mesmo jeito que o Brasil passou a negar a renovação de tratados da época da independência, este também se negou a renovar as obrigações para com o tráfico negreiro. O tratado de 1827 foi revogado em 1844 também em sua parte "que conferia aos navios de guerra britânicos o direito de capturar navios negreiros ilegais no oceano"<sup>62</sup>. Mesmo com a criação de novos dispositivos legais na Inglaterra, o Brasil, caso concordasse em aderir, era apenas o que ficou conhecido como "para inglês ver", ou seja, era apenas uma fachada para enganar e persuadir os ingleses de que o Brasil estava acatando suas decisões.

Desse modo, o Brasil adquiriu autonomia e voz na arena internacional, já que decidiu por acatar ou não as decisões dos demais Estados do globo, mesmo um destes ser a potência da época, a Inglaterra. Outro indicativo dessa busca por soberania (mesmo que distorcida) foi o não cumprimento da Lei do Tráfico Escravo no Brasil de 1845, chamada de Lei Aberdeen, que instituiu ao tráfico escravo brasileiro o *status* de pirataria, além de condenar os navios apreendidos sob legislação e tribunais ingleses. O tráfico não cessou, muito pelo contrário, três anos depois desta lei o tráfico atingiu seu ápice com a importação

<sup>62</sup> Ibid., p.143

de 60 mil escravos.<sup>63</sup> O tráfico, porém, foi diminuindo gradativamente com o passar dos anos (3 mil em 1851, menos de mil no ano seguinte, sendo a última importação conhecida sendo em 1855), o que resultou na tão esperada pelos ingleses (mesmo que a duras penas) Abolição de 1889.

Um outro acontecimento indicou que as relações anglo-brasileiras estavam, de fato, estremecidas: a questão Christie. Em dezembro de 1862 o embaixador britânico William Christie autorizou um bloqueio naval do Rio de Janeiro, sob a justificativa de episódios anteriores sofridos por tripulantes ingleses em portos e águas brasileiras. O bloqueio durou pouco tempo e não teve um prejuízo tão grande, mas esse acontecimento feriu a soberania brasileira, fazendo com que o governo brasileiro rompesse relações diplomáticas com a Inglaterra no ano seguinte. Esse rompimento durou dois anos e só foram retomadas as relações, em 1865, quando a Guerra do Paraguai já avançava em solo americano.

A consolidação da soberania do Estado imperial se deu também através das exposições internacionais e campanhas artísticas das quais o Brasil fazia parte e as quais muitas vezes o próprio governo patrocinava. Livros de estrangeiros como Alfred Russel Wallace (*A Narrative of Travels on the Amazon and Rio Negro, 1853*), ou Henry Walter Bates (*A Naturalist on the River Amazon, 2 vol., 1863*), demonstram o apreço e a curiosidade internacional para com o Brasil. Muitos destes artistas eram convidados pelo governo brasileiro para ir ao Brasil e escrever sobre ele, resultado da experiência que lá tivessem. Mas a participação internacional do Império também se deu com a visita e viagens ao exterior do próprio Imperador D. Pedro II. Falaremos com mais detalhamento sobre a "política de prestígio" deste monarca na seção 3.2 do Capítulo 3, porém vale ressaltar aqui que "o Brasil teve um impacto significativo, ocupando um espaço maior do que todas as repúblicas hispano-americanas"<sup>64</sup>, fazendo com que exposições sobre o Brasil fossem feitas em Paris e em outros países. A soberania também se "ganhou" pela inserção pessoal de D. Pedro II, uma vez que nas palavras de Bethell (2012: 174), "D. Pedro foi provavelmente o maior responsável em tornar o Brasil mais conhecido - e mais respeitado - no exterior".

Sob o ponto de vista militar, o Brasil também obteve seu poderio regional, garantindo sua soberania nacional, bem como uma posição hegemônica entre os países do sul da América do Sul. Fato este que fez com que o embaixador britânico em Buenos Aires, Henry Southern, escrevesse a respeito da atuação brasileira garantindo a derrota de Rosas no Uruguai em 1851, fazendo prevalecer o interesse nacional brasileiro de defender um governo *colorado* em terras uruguaias. Sob a vitória do Brasil, ele escreveu que este "indubitavelmente se elevou com isso e sua importância aumentou"<sup>65</sup>.

Outra preocupação do governo brasileiro na época era garantir a soberania de tal forma que nenhuma aliança entre as repúblicas hispano-americanas fosse criada contra o Brasil. Inúmeros momentos aumentaram a tensão dos estadistas brasileiros quanto a esse assunto, como a já mencionada guerra com Rosas pelo controle uruguaio, e a Guerra do Paraguai (ver adiante), que favoreceu o protesto em conjunto de nações como Chile, Bolívia, Equador e Peru contra o Brasil e a favor da soberania e independência delas e das repúblicas hispano-americanas beligerantes do conflito. Protestaram também contra o Tratado da Tríplice Aliança, "em especial contra sua cláusula secreta de desmembramento

---

<sup>63</sup> Ibid., p.143

<sup>64</sup> Ibid., p.156

<sup>65</sup> Manchester, A., op. cit., p.184

do Paraguai"<sup>66</sup>, fazendo com que o Peru cortasse relações diplomáticas com o Brasil na época.

Anos após a vitória dos *colorados* no Uruguai, um presidente *blanco* (oposição) foi eleito, Bernardo Berro, contrariando os interesses brasileiros e argentinos na região. Para afirmar sua posição soberana perante o Uruguai, o Império se aliou com a Argentina para tirar o líder uruguaio do poder. Era a primeira vez, em um contexto uruguaio, que Brasil e Argentina estavam do mesmo lado. O Brasil queria consolidar seus interesses representados pelos gaúchos que tinham assentamentos e propriedades (escravos) em terras uruguaias, uma vez que o presidente Berro queria controlar o comércio entre Uruguai e Brasil pela fronteira e taxá-lo. Vendo que as duas potências regionais se aliaram contra ele, Berro só poderia contar com o apoio paraguaio para o conflito iminente. Foi nessa esteira de acontecimentos que desencadeou-se a Guerra do Paraguai.

Durante esta guerra, o Brasil foi, com determinada disparidade, a nação que mais enviou tropas para o campo de batalha. Só no primeiro ano de conflito, o Exército, que contava com aproximadamente 20 mil soldados, passou para quase 70 mil. Bethell (2012) indica que o Brasil mobilizou cerca de 140 mil homens durante a guerra inteira. O Brasil, portanto, consolidava sua soberania em termos militares também, tendo acesso a armas, munições e navios, através dos empréstimos feitos na Europa, "por fim, o Brasil tinha a Marinha mais forte e poderosa da região"<sup>67</sup>.

Os resultados da Guerra do Paraguai foram desastrosos para ambos os lados. Pelo lado paraguaio, a guerra foi praticamente uma calamidade total, morrendo grande parte da população e perdas consideráveis de territórios. Pelo lado brasileiro, especificamente, a guerra (e a consequente vitória) resultou em um grande endividamento do governo brasileiro. Esta dívida poderia ser sanada (ou pelo menos parcialmente reduzida), caso as indenizações impostas ao perdedor fossem cobradas, porém não foi o que aconteceu e estas foram canceladas pelo Brasil anos depois, após a Segunda Guerra Mundial, já no século XX. Não só isso, mas com a vitória no campo de batalha, o Exército brasileiro se fortaleceu e ganhou legitimidade interna, o que fez com que a legitimidade do governo fosse caindo. O Brasil consolidou sua soberania externa, porém, às custas da legitimidade interna.

Nem tudo, porém, foi negativo ao fim da guerra. Com a vitória dos Aliados, o Brasil garantiu que os rios Paraguai e Paraná fossem livremente navegáveis, enquanto que por mais de 5 anos (e de certa forma até os dias atuais), o Paraguai estava sob o controle e influência do Brasil. O resultado para a soberania brasileira se deu com a consolidação, por ora, de sua hegemonia regional, apesar da rivalidade com a Argentina ainda permanecer viva.

Um último fator que contribuiu para a consolidação da soberania brasileira foi no sentido de frear o "expansionismo" (ou "imperialismo") das demais nações, em especial os Estados Unidos da América. Até 1867, o Brasil resistiu a pressão internacional para abrir ao comércio e a navegação do rio Amazonas, já que temiam, principalmente pelo avanço norte-americano no México, na América Central e no Caribe sob a égide do Destino Manifesto, que abrindo "portas" estratégicas do Brasil, o país seria vítima desse

---

<sup>66</sup> Bethell, L., 2012, p.169

<sup>67</sup> Ibid., p.163

expansionismo e sucumbiria a uma "política de conquista".<sup>68</sup> Porém esta questão limítrofe nortista será abordada com mais profundidade na próxima seção.

### 2.3 Demarcação do território nacional

Nesta seção vamos abordar as questões limítrofes do Brasil Império. É certo que desde a época do reconhecimento da independência, o governo brasileiro esteve imerso em situações concernentes a sua legitimidade territorial. Achamos que seja fundamental, portanto, demonstrar que a luta pela manutenção geográfica também esteve presente e teve função primordial na atuação da política externa da Monarquia. Aqui, diferente da sessão anterior e de sessões do próximo capítulo, não entraremos em méritos de valores das conquistas e perdas territoriais, mas sim a contextualização propriamente dita destes eventos.

Em 1811, por causa de disputas do Vice-Reino do Rio da Prata, que tinha sede em Buenos Aires, as tropas portuguesas foram levadas a ocupar o território da Banda Oriental (como era chamado o Uruguai na época). Em 1821, D. João VI anexou este território ao Reino Unido de Portugal, Algarves e Brasil, com o nome de Província Cisplatina, e em 1822 (logo, do ano da Independência), tornou-se parte do Império do Brasil.

À época da independência, na qual o Brasil se encontrava pressionado pela questão do Prata, em geral, e do Uruguai (até então Província Cisplatina), em particular. Uma região de importância geopolítica, a Banda Oriental era palco de acirradas guerras e entraves diplomáticos entre Brasil e Argentina. Já no contexto do Império, as Províncias Unidas da Prata (depois desmembrada em diversas nações, principalmente a Argentina), receavam que a presença imperial brasileira na região da Banda Oriental representasse uma ameaça a integridade e sobrevivência de seus governos. Com isso, resolveu-se por invadir este território em questão, declarado guerra ao Brasil. Este, por outro lado, via nas Províncias Unidas da Prata uma ameaça a livre navegação do rio da Prata, bem como aos brasileiros que naquela província habitavam. Guerra travada, somente teve seu fim três anos depois, em 1828, com a assinatura de um tratado declarando a criação de um território independente (tampão) entre Brasil e Províncias Unidas da Prata, o Uruguai. O Brasil, portanto, saiu da disputa "sentindo o gosto" de derrota, "com a perda de um território que era considerado parte integrante do Império"<sup>69</sup>. Segundo Vidigal (2014):

"Ficou clara a incapacidade militar de D. Pedro I e sua responsabilidade no prolongamento inútil do conflito, contribuindo para aumentar seu desgaste político, que decorreu de seu isolamento dos brasileiros, de sua proximidade com os portugueses que permaneceram no Rio de Janeiro, e de seu caráter despótico, demonstrado na dissolução da Assembleia Constituinte e na sangrenta repressão à Confederação do Equador."<sup>70</sup>

O resultado desta guerra em 1828 contribuiu para a abdicação do Imperador D. Pedro I, três anos mais tarde, somado às insatisfações domésticas por causa de sua política de tratados desiguais, e em particular, pela elite agroexportadora que dependia da mão-de-obra escrava e via na pressão inglesa (e na inação de D. Pedro) uma ameaça a seus interesses. Na década seguinte, iniciou-se no Sul do Brasil a Revolução dos Farrapos

---

<sup>68</sup> Ibid., p.173

<sup>69</sup> Ibid., p.158

<sup>70</sup> Vidigal, C. e Doratioto, F., op. cit., p.13

(ou Farroupilha). Esta revolta, mesmo que doméstica, tinha características importantes para a manutenção das fronteiras externas do Império. Foi tão significativa este movimento, que "forçou o Brasil a realizar uma política externa na região platina, bem diferente da tradicional"<sup>71</sup>. O caráter separatista da rebelião gaúcha levou o Brasil a ser mais agressivo politicamente e a buscar acordos com a Argentina em prol de controlar seus conflitos internos e não deixá-los ultrapassar fronteiras nacionais ou, até mesmo, se tornar um caso internacional.

Em 1834, o ministro uruguaio Lucas J. Obes, havia planejado uma união entre os países que faziam fronteira com o Brasil para que a este fosse imposto e reconhecesse as fronteiras do tratado de Santo Ildefonso (1777), e as agitações da Guerra dos Farrapos aumentavam os riscos daquela região. Contemporaneamente com este plano, foram entregues sesmarias da província do Mato Grosso ao povo de Chiquitos (atual Bolívia), além da invasão francesa do Oiapoque (abordada mais adiante nesta seção). De acordo com Cervo e Bueno (2015), estes eventos resultaram em reações na opinião pública brasileira, sendo elas a "questão de limites", que se tornava prioridade para as preocupações brasileiras e a "solução" dos conflitos, uma vez que através desta é que acreditava-se que se chegaria a paz com os países vizinhos. Com essa preocupação em vista, o *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros* de 1838, decidiu por abordar pela primeira vez a questão de "Fronteiras do Brasil", afirmando que "o mesmo governo conceitua, como uma das primeiras necessidades públicas, a determinação definitiva dos limites do Brasil"<sup>72</sup>.

As investidas brasileiras no Uruguai, a partir de então, estavam ligadas não mais à manutenção de fronteiras e limites territoriais, mas sim à manutenção de um governo "pró-Império", ou seja, que favorecesse os interesses do Brasil em terras uruguaias. Este foi o motivo para que o Brasil entrasse no conflito nas décadas de 1850 e 1860 em vista de colocar um representante do partido *colorado* no poder, e assegurar seus interesses. Conflito este que acabou por desencadear na Guerra do Paraguai (1864-1870).

A investida política no Uruguai por parte da aliança Brasil-Argentina em 1863 levou o então presidente uruguaio, o *blanco* Bernardo Berro, a procurar um aliado e se defender das ameaças. Este aliado, porém, era o Paraguai. Este país já se encontrava numa ascendente expansionista e se preparava para contestar territórios que achava que a ele pertenciam, territórios estes tanto da Argentina, quanto do Brasil: aqueles, ao Leste do rio Paraná (a região de Misiones) e ao Oeste do rio Paraguai (a região do Chaco), e estes, pela parte nordeste, na divisa com o Mato Grosso.<sup>73</sup>

O Paraguai, portanto, invadiu tanto territórios brasileiros (Mato Grosso) quanto argentinos (Corrientes), pois estes dois governos haviam ameaçado retaliar o governo uruguaio, caso este não abrisse caminho para colocar a oposição no poder e, então, a guerra se instalou na região. A guerra perdurou até 1870, e as consequências foram devastadoras para ambos os lados beligerantes. Para fins geográficos, o Paraguai perdeu 40% de seu território. Ao Brasil, foram assegurados os territórios entre o rio Apa e o rio

---

<sup>71</sup> Fausto, B. História do Brasil. 14.ed. atual. e ampl., 2. reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015, p.146

<sup>72</sup> Cervo, A., Bueno, C., op. cit., p.99

<sup>73</sup> Bethell, L., 2012, p.160

Branco, além de garantir a livre navegação dos rios Paraná e Paraguai, que antes haviam sido fechados pelo governo paraguaio.<sup>74</sup>

Bethell (2012) alerta também para as disputadas entre os lados vencedores de Brasil e Argentina, quando esta reivindica terras que faziam fronteira com aquele país (a região das Missões). Depois de duas tentativas de negociações, apenas na iminência da Proclamação da República, em 1889, que, por mediação norte-americana, se decidiu que todo o território em questão pertenceria ao Brasil.

Outra preocupação do governo imperial era na legitimação de seu território. Como foi abordado na seção anterior, o Brasil buscou consolidar sua posição perante as demais repúblicas hispano-americanas. Com as nações que o Império fazia fronteira, o governo brasileiro se utilizou do princípio jurídico do *uti possidetis*, que delimita a posse de um território a partir daquele povo que o utiliza e se faz presente sobre ele. Um fato que décadas depois, já na República Velha, se tornou falso, foi o argumento brasileiro de que desejaria manter as fronteiras reconhecidas por tratados do século XVIII, bem como não tinha aspirações de expandir seu território para além dessas demarcações (Bethell, 2012: 169).

Esse legado do *uti possidetis* foi defendido pelo que Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2015) chamam de "mito da grandeza nacional", no qual se ampara "na vastidão do espaço e na abundância dos recursos", em que se pretendia preservar tal política de limites, pela "defesa intransigente do legado"<sup>75</sup> deixado pela consolidação nacional e soberania adquirida no fim do Primeiro Reinado.

Cabe ressaltar, também, a fronteira Norte do Brasil e como ela foi defendida pelo Império. Eram territórios que faziam fronteiras com regiões sob domínios franceses e ingleses. No caso dos franceses, o reconhecimento do Amapá (e das duas margens do rio Amazonas) como pertencentes à Portugal, se deu pelos tratados de Utrecht, ainda no século XVIII, mais especificamente em 1713. Já nos anos 1830, como indica Vidigal (2014), "o rei francês Luis Felipe" contou com ajuda externa para "confundir os rios Oiapoque com o Araguari", fazendo com que permitisse que os franceses reivindicassem "que a fronteira entre a Guiana (francesa) e o Brasil fosse o rio Amazonas"<sup>76</sup>. Sob pressão inglesa, os franceses se retiraram da região em 1841 e voltaram aos limites anteriormente definidos, pois essa política expansionista francesa na bacia Amazônica poderia interferir e prejudicar interesses ingleses na região Norte do Brasil. Em 1866, portanto, a navegação no Amazonas foi liberada para todas as nações (exceto para navios de guerra), de forma que se esperou o fim das ameaças contra a soberania e dominação brasileira na região.<sup>77</sup>

O Brasil, portanto, definiu suas principais fronteiras nacionais enquanto ainda estava presente a Monarquia como forma de governo central. Foi assinado tratados com o Uruguai e Peru (1851), Venezuela (1859), Bolívia (1867), sendo este alterado décadas mais tarde com a anexação do Acre, Paraguai (1872), além de estabelecer os limites com as Guianas (francesas e inglesa) e com a Argentina em 1876. Cervo e Bueno (2015) auxiliam-nos com as características da doutrina brasileira de limites da época, que seguia os seguintes princípios: "a) rejeitar a expansão territorial; b) guiar-se pelo *uti possidetis* e pelos tratados já firmados; c) não ceder território; d) engajar a ação diplomática para alcançar entendimento

---

<sup>74</sup> Ibid., pp.166-168

<sup>75</sup> Cervo, A., Bueno, C., op. cit., p.97

<sup>76</sup> Vidigal, C. e Doratioto, F., op. cit., p.14

<sup>77</sup> Cervo, A., Bueno, C., op. cit., p.116

bilateral"<sup>78</sup>. É a partir destes princípios (e outros de interesse nacional), que iremos tratar no próximo capítulo da análise da diplomacia imperial, bem como da continuidade que a política de tratados e limites territoriais do Brasil Império instituiu para a política externa brasileira.

---

<sup>78</sup> Ibid., p.142

## Capítulo 3

### Análise da continuidade e estabilidade diplomática no período pré-Rio Branco

Após concluída a contextualização do período Monárquico brasileiro, é preciso analisar empiricamente a política externa do Brasil Império. Este capítulo pretende, portanto, apresentar e defender a hipótese de que a Política Externa Brasileira deve ser analisada desde o surgimento do Estado-nação brasileiro, ou seja, antes do período de atuação do Barão do Rio Branco, como a historiografia costuma apresentar. Essa hipótese surge depois de uma análise bibliográfica sobre Análise de Política Externa do Brasil, e da contestação de que é preciso reforçar de onde se deveria iniciar (sob o ponto de vista histórico-temporal) tal estudo.

Em se tratando deste campo de estudos da realidade brasileira, a primeira seção deste capítulo procura apresentar como é feita a pesquisa acerca da PEB. Há as abordagens de outros teóricos, mas cabe também a análise empírica deste trabalho sugerir uma reformulação desta historiografia. Na seção seguinte (3.2) é analisada mais profundamente a política externa do Período Monárquico. Com o auxílio do capítulo anterior de contextualização histórica, a seção 3.2 visa utilizar-se dos métodos da APE para diagnosticar a importância deste período histórico para a política externa brasileira. Após feita esta análise, a última seção (3.3) analisa a questão principal deste trabalho, que é sobre o mito da estabilidade da PEB, o qual além de ser conceitualizado em termos metodológicos e teóricos, é apresentado com o argumento de que tal mito está presente na vida política brasileira desde sua origem, no período da Independência do Brasil, perdurando até os dias atuais.

#### 3.1 Historiografia das Relações Internacionais do Brasil

A cadeira de Relações Internacionais é uma disciplina bastante nova se comparada às mais clássicas, como Direito ou Medicina (tem apenas 100 anos de existência). Apesar de ter sido criada como área de estudo há pouco tempo, as interações entre os Estados existem desde que estes foram criados, após a assinatura de tratados que culminaram na chamada Paz de Westfália. Esse período contou com a criação e instituição de princípios como a soberania nacional e a própria ideia de Estado-nação. É a partir daí, portanto, que existem relações internacionais.

A diplomacia exige uma interpretação e captação dos acontecimentos externos e das visões de mundo, de modo que, com isso, olhe para dentro de suas fronteiras e com a intenção de "explicar seu país ao mundo, torná-lo admirado, digno de atrair apoio político, de receber capitais, imigrantes, tecnologia"<sup>79</sup>. É neste entendimento que o estudo da diplomacia se tornou essencial para a historiografia das relações internacionais do Brasil. Um mecanismo da diplomacia é a política externa, portanto, comecemos com seu estudo durante a época Imperial brasileira.

Há diversas abordagens para se saber exatamente em que momento se iniciou a preocupação e a formulação acerca da Política Externa no Brasil. Alguns teóricos defendem que as relações internacionais do Brasil começaram ainda no período colonial, com as

---

<sup>79</sup> Ricupero, R., 2017, p.31

assinaturas de tratados limítrofes entre Portugal e outros países conquistadores (principalmente com a Espanha).

A leitura do interesse nacional brasileiro, segundo Cervo e Bueno (2015), foi sendo modificada ao longo do período Monárquico, uma vez que naquela época os estadistas se preocupavam em implementar políticas "favoráveis a segmentos sociais e prejudiciais à nação", já que a política externa era ditada por uma classe dominante e por poucos tomadores de decisão. Segundo esses autores, "a política perdeu seu caráter conjuntural para ferir as estruturas e tornar-se prospectiva"<sup>80</sup>.

Para dar início ao estudo do período em questão na História brasileira, é preciso entender as causas para que o Brasil tenha se tornado independente, ou seja, é necessário compreender o que a historiografia das relações internacionais do Brasil observa como sendo os fatores que influenciaram de forma direta a Independência e o surgimento do Estado-nação do Brasil. Cervo e Bueno (2015) novamente nos auxiliam em resumir a abordagem da historiografia ao indicar, como fatores do rompimento com Portugal:

"a crise do antigo sistema colonial, as revoltas separatistas, os ideais liberais e libertários que varriam o Ocidente desde o século XVII e a transferência da corte em 1808, que pôs fim ao regime colonial, seguindo-se um surto de prosperidade em termos políticos, econômicos, culturais e diplomáticos, ao qual correspondeu um declínio de Portugal."<sup>81</sup>

O momento da independência do Brasil serviu para o estudo da história do Brasil uma análise social. Como este movimento se deu início pelo próprio príncipe e seus mais próximos, é adequado entender que houve um distanciamento entre as camadas mais baixas sociais e o novo ideal independente. Este período (e até o que o antecedeu) foi marcado por uma elite conhecida como "elite coimbrã", ou seja, "aquela parte da elite brasileira ilustrada que freqüentara a universidade de Coimbra no final do século XVIII e se formara sob a influência do projeto do império luso-brasileiro"<sup>82</sup>. Esta elite, portanto, dominou o meio político pós-1822 e serviu de base para o estudo da História deste período monárquico brasileiro.

O estudo da emancipação brasileira de Portugal indica a importância de estadistas que, juntamente com D. Pedro, formularam e moldaram a política externa brasileira para atingir patamares que conhecemos hoje em dia, no que tange objetivos e interesses nacionais. Emília Viotti da Costa (2010) entende e demonstra que ao "patrono da Independência", José Bonifácio, "atribui-se a consolidação da Independência e a manutenção da unidade nacional"<sup>83</sup>. Cada vez mais a literatura brasileira dá importância notória a este estadista e à sua visão do Brasil daquela época como um Estado-nação independente e soberano nas relações com os demais.

Após o período da Independência, era preciso alcançar o reconhecimento externo. Na perspectiva dos formuladores de política externa, o meio pelo qual o governo brasileiro adotou para seu reconhecimento nacional foi uma afronta ao interesse nacional deste país, uma vez que a soberania, tão recente conquistada pela Independência, foi retirada com as

---

<sup>80</sup> Cervo, A., Bueno, C., op. cit., p.13

<sup>81</sup> Ibid., p.31

<sup>82</sup> Neves, L. Corcundas e Constitucionais – A Cultura Política da Independência (1820-1822). Rio de Janeiro: Faperj/Revan, 2003

<sup>83</sup> Costa, E. Da Monarquia à República: momentos decisivos. 9.ed., São Paulo: Editora UNESP, 2010, p.63

cláusulas dos tratados com as nações estrangeiras em prol do reconhecimento brasileiro enquanto Estado-nação.

A historiografia nos mostra que para o governo brasileiro, "o sistema de tratados resultou [...] de uma disposição injustificável do governo de mendigar o reconhecimento da nacionalidade"<sup>84</sup>. Cabe relatar, também, que a historiografia evita os anacronismos que comumente aparecem no senso popular. Ricupero (2017) chama de "anacronismo objetivo" aquele que surge para atestar uma falta de soberania e autoridade do governo brasileiro no período dos tratados de reconhecimento. As concessões e arranjos legais já existiam e por essa conjuntura, para se obter o reconhecimento formal, tal política foi mantida. Somente depois de 1843, com o fim deste "sistema de tratados" que a política externa brasileira se viu em condições de ser um projeto soberano e autônomo na política imperial.<sup>85</sup> Essa redefinição, portanto, gerou uma nova percepção do interesse nacional, uma vez que agora o Brasil (e seu governo) estavam numa posição de autonomia decisória para agir no sistema internacional.

No campo jurídico, é necessário atentar-se para o caráter constitucional do Império. Trataremos mais sobre os detalhes da Constituição de 1824, porém nesta seção é cabível o entendimento que a historiografia jurídica das mais variadas leis que regem um Estado serve, entre outras coisas, para a compreensão de como a política externa era encarada naquele escopo político específico. No caso do Brasil Império, a Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, foi a constituição que durou mais tempo em vigência, "não necessariamente pelas suas qualidades, mas pelas características do regime imperial"<sup>86</sup>, ou seja, era o aparato e regime político que ditava a estabilidade e continuidade do regime jurídico e legal da época. Sob esse ponto de vista, o estudo da continuidade legal das leis sobre política externa do Brasil Império indica que tal política também exercia papel contínuo em sua implementação, como veremos na última seção deste trabalho.

Como veremos na próxima sessão, a historiografia das relações internacionais do Brasil anteriormente atestava uma ruptura entre o Primeiro Reinado e o Segundo, porém novos estudos apontam para uma linha mais de continuidade do que de contraste e quebra de articulações. É compreensível, porém, que o Período Regencial estava muito mais preocupado com as questões internas de manter a unidade territorial e a estabilidade política para a futura posse de D. Pedro II, mas o fato de não haver problemas externos nos auxilia nessa nova abordagem da historiografia em assinalar um período de continuidade na política externa brasileira, melhor abordada nas seções que se sucedem.

Apesar da atuação pessoal de D. Pedro II na política externa como vimos no capítulo anterior, a historiografia das relações internacionais brasileiras vai ao encontro do entendimento Realista, pois mesmo que um estadista (como D. Pedro II) não tomasse todas as decisões concernentes à política externa, ficava a cargo de um aparato político pouco abrangente às pessoas das demais esferas sociais, ou seja, havia órgãos específicos que integrados entre si, formulavam a política externa de maneira racional e prudente.<sup>87</sup> A historiografia, portanto, admite a existência um aparato institucional (o que mais a frente

---

<sup>84</sup> Cervo, A., Bueno, C., op. cit., p.52

<sup>85</sup> Rodrigues, J. O Parlamento e a evolução nacional: uma introdução histórica (1826-1840). Brasília: Senado Federal, 1972

<sup>86</sup> Villa, M. A história das constituições brasileiras. São Paulo: Leya, 2011, p.23

<sup>87</sup> Boaventura, T. A política externa brasileira na concepção do visconde do Rio Branco. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 1986

veremos como "componente institucional") para o funcionamento da política externa do Império.

É notório, também, a utilização da ideia de "nacionalidade" ao estudo das Relações Internacionais do Brasil. Segundo Cervo e Bueno (2015) expressam que "como produto histórico-cultural, essa ideia está presente nas diversas experiências de fronteira"<sup>88</sup>. A nacionalidade está melhor identificada com o advento do Segundo Reinado, uma vez que as revoltas regenciais (de cunho separatista) foram controladas em prol da unidade nacional do Brasil.

A nacionalidade também se viu presente na política de limites do Brasil Império, logo seu estudo é uma prioridade para que a política externa brasileira dos períodos iniciais do Brasil seja analisada e compreendida. O estudo da política de limites é apresentado em Cervo e Bueno (2015). Apesar de ser um resumo um tanto quanto extenso, este merece ser transcrito em sua forma completa para melhor análise sintética. Os autores demonstram que no século XIX esta política se definiu como:

"1. Hesitações doutrinárias e práticas até meados do século; 2. Definição de uma doutrina de limites, a do *utis possidetis*, pública e coerentemente mantida de 1851 a 1889; 3. Opção pela negociação bilateral como método de implementá-la; 4. Exclusão do arbitramento, a não ser em derradeira instância; 5. Determinação ocasional de corolários à doutrina: a) referência aos tratados coloniais, na ausência de ocupação efetiva; b) ocupação colonial prolongada à independência como geradora do direito; c) permuta, cessão ou transação de territórios em favor da fronteira mais natural e dos interesses do comércio e da navegação; d) vinculação da navegação e do incremento comercial à solução dos limites; e 6. Defesa intransigente e unilateral do *utis possidetis* assim definido."<sup>89</sup>

No que concerne à Guerra do Paraguai, a historiografia apresenta algumas versões, dependendo do aspecto geográfico e hierárquico. O primeiro se diferencia por causa das diferentes abordagens de historiadores brasileiros e paraguaios. No Paraguai, seus historiadores veem na Guerra da Tríplice Aliança (como é chamada pelos demais países beligerantes da guerra), uma agressão de países fortes e poderosos contra um país pequeno e fraco, que era o Paraguai. Ao contrário desta visão defensiva, os historiadores brasileiros apontam para a "megalomania" e para os "planos expansionistas do ditador paraguaio Solano López"<sup>90</sup>, como se fosse a principal causa para o estopim do conflito. Já em termos hierárquicos, há a versão dos militares brasileiros que estudam o conflito com o Paraguai com as lentes de que foi um feito heróico do Exército e sua capacidade de se organizar em uma guerra contra outras nações. Apesar das diversas versões para o início e fim da guerra, há a vertente que vem ganhando adeptos com um estudo mais aprofundado da história do conflito, que é a da não-intervenção britânica na Guerra do Paraguai (pelo menos não diretamente). Acreditava-se que este Estado influenciara diretamente no conflito, porém, a historiografia atual já defende que, fora os empréstimos ingleses para os beligerantes da Tríplice Aliança na guerra, o objetivo da Inglaterra era justamente o fim da guerra, e não sua existência, como se acreditava anteriormente. Sua presença, portanto, não foi intensa e interventora, análise esta que se foi possível através de uma nova ótica da historiografia do Brasil Imperial.

---

<sup>88</sup> Cervo, A., Bueno, C., op. cit., p.96

<sup>89</sup> Ibid., pp.105-106

<sup>90</sup> Fausto, B., op. cit., p.178

Ainda sobre a Guerra do Paraguai, muitos são os acadêmicos que divergem sobre a quantidade de perdas humanas no conflito. A historiografia entende que não mais é crível as antigas cifras de um milhão de mortos no combate, mas sim atentar para a análise coerente e equilibrada por Francisco Doratioto (2002), na qual estabelece que as baixas paraguaias oscilariam entre 9% e 69%, representando algo em torno de 28.300 até 279 mil vidas perdidas, de uma população incerta de 286 mil até 450 mil paraguaios.<sup>91</sup>

Acreditava-se, também, que a política de fronteiras do Brasil já havia sendo implementadas havia muito tempo. Esse erro da historiografia vem sendo corrigido por historiadores e cientistas políticos (principalmente internacionalistas brasileiros), na tentativa de mostrar que o princípio do *utis possidetis* para a demarcação de fronteiras brasileiras com as demais nações sul-americanas foi utilizado com mais ímpeto pelos homens de Estado brasileiros no Segundo Reinado. Synesio Goes Filho (1999) desmistifica a questão do princípio apresentado, dizendo que

"a doutrina da não validade do Tratado de Santo Ildefonso e do conseqüente recurso ao *uti possidetis* [...] foi pouco a pouco firmando-se na diplomacia imperial, depois de vários anos de indecisão, nos quais não faltam documentos oficiais que defendem a vigência integral do Tratado de Santo Ildefonso. Não faltam também pareceres [...] do Conselho do Estado até pelo menos 1846, nos quais o *uti possidetis* não é considerado uma regra conveniente para o Brasil."<sup>92</sup>

Esse erro, portanto, derivou de um não-conhecimento geográfico na definição das políticas de fronteira, uma vez que o território brasileiro era (e ainda é, em parte, até hoje) imenso e pouco explorado em termos de demarcação fronteiriça, já que a grande parte de sua fronteira se encontra imersa em densas florestais em áreas pouco povoadas. O uso irresponsável do princípio do *utis possidetis* poderia acarretar em prejuízos ao Império, e ao seu interesse nacional e soberania regional.

Outro fator de importante apresentação é os motivadores da queda da Monarquia brasileira. Apesar de não ser um trabalho estritamente histórico, e sim historiográfico da política externa do Brasil Imperial, cabe ressaltar que o estudo da História da Monarquia entende que seu fim também se estende a fatores internos: a disputa com a Igreja e a Abolição da escravatura. O primeiro fator estudado remete às disputas entre Estado e Igreja, com a prisão de bispos católicos contrários ao regime monárquico e à maçonaria, em especial. Já o segundo fator explica a insatisfação das elites agrárias, que dependiam da força escrava para sua produção, principalmente de café no interior do estado do Rio e São Paulo. Por causa da maior parte de fatores internos no processo de queda da Monarquia brasileira, este trabalho visa apenas elucidá-los, deixando para que trabalhos mais aprofundados no tema abordem tais questões.

A historiografia brasileira das relações internacionais foi reformulada a partir da década de 40, quando o Instituto do Rio Branco foi criado. Este instituto, pelo seu próprio nome, porém, já caracterizaria um apreço maior a causa deste importante diplomata. Este trabalho tem por objetivo trazer o debate da Política Externa Brasileira para o século XIX e o regime Monárquico brasileiro, sob o argumento de que foi neste período que a PEB foi criada, já

---

<sup>91</sup> Doratioto, F. Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2002

<sup>92</sup> Filho, S. Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p.206

com instituições burocráticas e uma certa estabilidade nas tomadas de decisão e nas implementações de política externa.

O argumento central do trabalho não é, de forma alguma, tirar o mérito dos grandes diplomatas e homens de Estado que vieram após o período abordado, muitas vezes representado na figura do Barão do Rio Branco, mas sim, visa mostrar a importância da Análise de Política Externa ser feita em um período anterior ao que se costuma apresentar a historiografia como sendo o "período de estabilidade e continuidade" da diplomacia brasileira. Essa afirmação, contudo, tem que ser analisada visando o entendimento que a política externa do período Republicano até os dias atuais, deve ao período imediatamente anterior a este pelas conquistas externas e internas, que, justamente, puderam lhe dar a estabilidade e o foco em outros assuntos no âmbito de fazer política externa.

Visto isso, na próxima seção, pretende-se usar os mecanismos da APE e da Teoria Realista das Relações Internacionais para o entendimento empírico da política externa do Brasil Império.

### **3.2 A Análise de Política Externa no Período Monárquico**

Tendo visto como a historiografia das relações internacionais do Brasil Monárquico enxerga e aborda os movimentos e ações tomadas neste período, agora pretendemos focar em analisar estritamente a política externa do Império. Não obstante, utilizaremos uma análise Realista, pois para o autor é a abordagem de visão de mundo que mais se adequa ao período em questão. A respeito desta linha teórica, em termos metodológicos, já foi abordada no primeiro capítulo. A intenção desta seção é se utilizar dos mecanismos realistas para analisar a Política Externa do Brasil Império.

De acordo com um estudo de Celso Lafer (1967), a política externa do Brasil Imperial pode ser avaliada em dois níveis: o nível sistêmico do sistema internacional de Estados, e o nível subsistema, no âmbito regional.<sup>93</sup> Esta abordagem de níveis de análise se assemelha aos estudos de Morgenthau (2003) sobre níveis de análise. Tendo isto em mente, é preciso avaliar as condicionantes externas e internas que levaram o governo imperial a agir como agiu em sua política externa. Por ser uma abordagem teórico-realista da Política Externa Brasileira, os fatores internos são deixados à margem para melhor estudo em outros trabalhos.

Essa visão sistêmica, portanto, trabalha com a ideia de "que a análise da política externa de um país dependente passa pelo exame dos "sistemas de poder" no qual o país se insere no plano internacional"<sup>94</sup>. Por "sistemas de poder" entende-se

"uma constelação de Estados, na qual um centro (a grande potência) tem a capacidade de atuar autonomamente como Estado soberano e, ao mesmo tempo, exercer, em graus variados, influência marcante ou decisiva sobre os outros Estados do sistema - em suma, aquilo que Gramsci chamou de hegemonia e que, na literatura política, frequentemente aparece sob o nome de área de influência."<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Lafer, C. Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.X, n.39-40, pp.81-100, set. 1967

<sup>94</sup> Oliveira, H., op. cit.

<sup>95</sup> Moura, G. Sucessões e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: FGV, 1991, p.97

Por outro lado, até o início do século XX, as Américas estavam divididas em diversos sistemas regionais, do tipo "balança de poder" e cada um continha seu centro de gravidade e com pouca interação efetiva entre si.<sup>96</sup> Dessa forma, a prática com relação ao sistema internacional era a do "isolacionismo" como forma de diminuir e anular a influência europeia. É partindo deste pressuposto que apresentamos os mecanismos de política externa utilizados pelo aparato político brasileiro da época.

Um dos mecanismos que podemos analisar é a questão do "nacionalismo". Na seção anterior foi apresentado o conceito de "nacionalidade", que se difere do agora apresentado. O nacionalismo está ligado a ideia identidade para com o Estado que se faz parte determinada população ou grupo. O "nacionalismo exacerbado" (ou *jingoisism*) retrata um desejo voraz em defender a pátria contra qualquer ameaça interna ou externa que possa prejudicar determinado Estado enquanto ator soberano. É com essa ideia de nacionalismo que podemos observar à época da Independência (e durante as décadas que a sucederam). Cada vez mais os brasileiros manifestavam o que Costa (2010: 35) chama de "antiportuguesismo generalizado". Apesar de D. Pedro I ter nascido em Portugal e outras figuras do movimento independentista serem portugueses, não tira o mérito de que a Independência por si só foi um movimento brasileiro, patriótico e, sobretudo, nacionalista. Esse nacionalismo foi visto também no movimento brasileiro de revogação dos tratados desiguais nas décadas de 1840 e 1850, uma vez que "era preciso resistir de forma concreta à prepotência das grandes potências e sobretudo não mais pactuar com elas"<sup>97</sup>.

É de se notar também a figura central decisória do monarca brasileiro (tanto D. Pedro I quanto D. Pedro II). Sob o ponto de vista Realista das tomadas de decisão de um Estado-nação, a política externa adotada por este vem de uma figura autoritária (em termos decisórios) e soberana aos demais, não se atentando demais (ou quase nada) para a pressão e opinião pública, bem como agindo em prol do interesse nacional. Mesmo que após a criação da Secretaria dos Negócios Estrangeiros, em 1822, tenha sido criado um escopo político onde um grupo de estadistas pensavam e tomavam decisões em prol da investida externa Imperial, a última palavra seria sempre a do monarca. Isso se torna bem evidente quando olhamos para a Constituição outorgada de 1824, que, por exemplo, autorizava o Imperador a dissolver a Câmara caso esta não fosse do seu agrado (em termos decisórios ou de pessoal). O que mais caracterizou, porém, esta concentração de poder nas mãos do monarca, foi o chamado "Poder Moderador". Este delega ao Imperador o título de "chefe supremo da nação", no qual garantia a inviolabilidade da pessoa do monarca, na qual não lhe conferia nenhum grau de responsabilidade em suas ações.<sup>98</sup>

Sob esse ponto de vista, a atuação externa do Brasil Imperial foi dirigida por um restrito grupo de estadistas, que, agindo de acordo com o interesse nacional, se misturava com o interesse pessoal deste mesmo grupo. Nas palavras de Cervo e Bueno (2015), "desde o início, o Estado brasileiro deu provas de autonomia com relação à sociedade ao fazer política por interesse próprio"<sup>99</sup>.

Esse princípio se fez presente intrinsecamente ao grupo que atuou com mais frequência na política externa do Império, o grupo dos não-moderados. Esses grupo mais realista era formado por Paulino José Soares de Sousa (visconde do Uruguai), Honório

---

<sup>96</sup> Oliveira, H., op. cit.

<sup>97</sup> Cervo, A., Bueno, C., op. cit., p.65

<sup>98</sup> Villa, M., op. cit., p.19

<sup>99</sup> Cervo, A., Bueno, C., op. cit., p.55

Hermeto Carneiro Leão (marquês do Paraná), João Maurício Wanderley (barão de Cotegipe), e José Antônio Saraiva. Sob uma perspectiva do indivíduo, a Análise da Política Externa (APE) deste período foi caracterizada pela intenção ação destes e outros estadistas. Eram considerados realistas por considerarem as decisões mais importantes e em um patamar acima do destino (este defendido pelo grupo mais idealista). Amado e Cervo (2015) também ressalta a influência de José Maria da Silva Paranhos, o visconde do Rio Branco (pai do futuro barão do Rio Branco). Os autores o colocam entre o grupo de moderados e realistas e indicam sua postura que, apesar de extensa, vale a transcrição neste trabalho, pela contribuição de tal estadista. O visconde do Rio Branco, segundo os autores,

"perseguia com coerência e perseverança objetivos permanentes, identificados ao interesse nacional de forma concreta e objetiva: livre navegação, limites, comércio, moralização do Prata, soberania, que significava coesão interna, superação das querelas internas na ação externa, formulação autônoma da política externa, estratégia maleável e inteligente de ação, abertura ao debate público para obter o consenso e a força, análise em círculo fechado para acertar a decisão, soluções alternativas de cálculo para a política externa, como resultado."

<sup>100</sup>

Não foi a toa que este estadista foi sucedido hereditária e profissionalmente pelo barão do Rio Branco, considerado pela literatura das Relações Internacionais do Brasil como o "patrono da diplomacia brasileira".

Mal havia se tornado independente, o Estado brasileiro herdara um problema que perdurou pelo século inteiro com disputas territoriais e políticas, o caso do Prata. Logo em 1825, o Império se viu na situação de defender seu interesse nacional mais evidente, a livre navegação do rio da Prata e de seus afluentes. Possuía, à época, a Província Cisplatina, porém com o conflito com os argentinos pela região, o Uruguai se tornou independente dos dois beligerantes, servindo como um Estado-tampão. De toda forma, sob a perspectiva do interesse nacional brasileiro, o resultado da guerra da Província Cisplatina em 1828 favoreceu e prejudicou o Brasil: garantiu um equilíbrio de poder na região, e fez com que o Império perdesse terras de seu território, respectivamente. Essa perda serviu como argumento de acusação dos parlamentares brasileiros e de membros da população ao governo, ao dizerem que se foi "sacrificado o interesse nacional de todas as formas", além do fato que os tratados desiguais gerou igual revolta com a condição de "mendicância" em prol do reconhecimento da nacionalidade.<sup>101</sup>

Após essa estabilização do *status quo*, o governo brasileiro se viu imerso em problemas internos, principalmente com as revoltas regenciais, sendo a mais preocupante politicamente era a dos Farrapos (1835-1845). Durante este período de conflito, a política externa brasileira teve que enfrentar um retraimento em sua implementação (pautado na neutralidade), já que a prioridade era garantir a unidade territorial brasileira. Portanto, até meados dos anos 1840, a política brasileira foi a de não-intervenção em assunto externos, e principalmente, procurar um acordo de não-agressão com Buenos Aires em prol de manter seu foco dentro de suas próprias fronteiras. Caso o Brasil adotasse uma postura ofensiva externamente, as chances da Argentina (e de outros Estados fronteiriços) de se aproveitar da instabilidade do política do governo imperial seriam aumentadas e tornar-se-iam, talvez,

---

<sup>100</sup> Ibid., pp.76-77

<sup>101</sup> Ibid., p.52

irreversíveis. Fato este, que foi bem articulado pelo governo regencial, agindo com **prudência**, um princípio realista de implementação de políticas externas, ou seja, a negativa de ação, também se torna uma poderosa arma a favor do estadista.

Para se analisar a Política Externa de um Estado é primordial que este possua e defina seu interesse nacional, de outro modo a atuação externa deste ator estará fadada ao fracasso e ao constrangimento internacional. Deste modo, o Brasil Império possuía interesses nacionais muito bem definidos, como a manutenção de suas fronteiras e a consolidação de sua soberania no sistema internacional de Estados, seja esta de modo comercial e econômico, seja em termos de poder relativo (sistema internacional) e absoluto (subsistema regional da América do Sul). No que tange os objetivos lindeiros do Brasil no século XIX, a questão do Prata sempre foi uma "pedra no sapato" brasileiro. Sob a ótica realista, o Brasil mantinha boas relações com os governos de países fronteiriços, caso este governo fosse aliado do Império. Caso contrário, o Brasil promovia inovações e revoluções internas nestes Estados para a troca de governo, como foram os casos de Argentina e Uruguai. O caso uruguaio foi mais notório, uma vez que o Brasil tinha interesses no Uruguai (brasileiros residentes neste país, criação de gado brasileiro que ultrapassa fronteira para pastar, etc) e de modo a defendê-los, o Império, juntamente com a Argentina, promoveu a rebelião para a derrubada do governo opositor *blanco* de Berro, como vimos anteriormente. Tal rebelião surgiu como estopim para o ditador paraguaio dar início aos seus ataques contra o Brasil e a Argentina.

O foco desta seção, porém, se concentra na APE do Brasil Imperial, ou seja, nas razões político-ideológicas que levaram o Estado brasileiro a agir do jeito que agiu. E essa tomada de decisão que desencadeou na Guerra do Paraguai, nada mais foi do que a defesa de um dos interesses nacionais brasileiros à época.

Na esteira da guerra, o Brasil, a Argentina e o Uruguai de Flores formaram uma aliança conhecida como a "Tríplice Aliança". Esta pretendia estabelecer o que mais tarde na literatura de Relações Internacionais se chamaria de "equilíbrio de poder", onde Estados se juntam militarmente em uma aliança para combater um inimigo em comum e supostamente mais forte do que os outros individualmente. À época do conflito, estima-se que as forças armadas paraguaias eram muito superiores aos três outros beligerantes juntos, portanto, era imprescindível a união dos aliados para combater o ditador do Paraguai e seu ímpeto "expansionista". Essa assimetria de poder ao final da guerra já havia trocado de lado, já que, através de empréstimos concedidos por países europeus, o Brasil conseguiu estabelecer-se como o Estado beligerante (e até mesmo da região) com maior poder militar. Isso não só favoreceu para a vitória dos aliados, mas também auxiliou na projeção do poder brasileiro no subsistema regional americano. A guerra, portanto, promoveu a ascensão de militares ao aparato político do Império, e com isso, ajudou a levar estes a cargos de destaque, exercendo pressão política ao Imperador até sua final derrocada em 1889 com a Proclamação da República do Brasil, não coincidentemente arquitetada e liderada pelos militares.

Cervo e Bueno (2015) atestam para o fato de que "o importante para a política externa é a constatação de sua coesão, sua força, sua vontade"<sup>102</sup>, fatores estes que não mais estavam presente no fim da década de 1880, o que culminou na queda do regime monárquico.

---

<sup>102</sup> Ibid., p.75

A política de fronteiras do Império brasileiro assegura a postura Realista de que os tratados e negociações servem apenas para afirmar o poder relativo (ou absoluto) sobre certo assunto ou questão. No caso desta política, as negociações com países vizinhos deram ao Brasil não somente um território melhor definido, mas também assegurou ao Estado brasileiro uma autonomia decisória sobre a qual veremos melhor na próxima e última seção deste trabalho. Negociar indicava, para o governo brasileiro, não ceder ao risco. O princípio da "prudência" abordado anteriormente qualificava a política externa brasileira para o sucesso de sua implementação. Esta política representou também a autonomia decisória do estadistas do Império. Estes entenderam que definir as fronteiras nacionais fazia parte do interesse nacional, da segurança do Estado e das demandas da paz e equilíbrio de poderes na região.

O período final do Império brasileiro ficou conhecido na literatura como "distensão". Expressão esta que ficou mais conhecida no século XX com o momento da Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética (URSS), no qual ambas potências mantinha distância militar entre si, com foco na corrida espacial e expansão da imagem ideológica de cada um. No Brasil Imperial não foi diferente. A distensão imperial brasileira se deu após a Guerra do Paraguai, onde pretendia-se imprimir maior prestígio ao Brasil no cenário externo, com viagens internacionais do Imperador na busca não só de atrair olhares para o Estado brasileiro, mas também para obter contato (e novas negociações) com países do Oriente Médio, além de ajudar a disseminar o "pan-americanismo" instituído pelos Estados Unidos. Falaremos mais deste período na seção "3.3".

De modo a concluir esta seção, entendemos que a perspectiva do Império brasileiro se assemelha ao que mais tarde foi denominada como Realismo nas Relações Internacionais. Entende-se, também, que dentro do interesse nacional (conceito este originalmente realista) da época da Monarquia, o conteúdo da política externa brasileira se apresentava sob o caráter geopolítico, ou seja, o que chamamos hoje de "*high politics*", outro conceito realista. É com esta perspectiva de asseguramento de fronteiras e livre navegações e estabilização de *status quo*, que a próxima seção aborda o "mito da estabilidade" da Política Externa Brasileira.

### **3.3 A estabilidade na Política Externa Brasileira Imperial**

Ao apresentar na seção anterior a política externa do Brasil Império, sob a ótica Realista das Relações Internacionais, é preciso agora entender o porquê da existência na literatura brasileira a questão do mito da estabilidade. Não só entendê-lo, como fez a última seção (1.4) do primeiro capítulo, mas também trazê-lo para o corte temporal proposto por esse trabalho. Visto isso, esta última seção visa apresentar fatores comprobatórios para a utilização do chamado "mito da estabilidade" da Política Externa Brasileira, na política externa Imperial.

A continuidade já se tornou visível na esteira dos acontecimentos para a Independência. O processo independentista brasileiro se caracterizou único na América Latina, porque não houve uma ruptura. O Brasil se tornou um Estado independente, mas continuou se valendo das instituições existentes pré-Independência. O aparato burocrático e administrativo serviu de base para que o novo governo já tomasse as rédeas do poder com certa tranquilidade e unidade. Diferentemente aconteceu nas demais nações hispânicas, nas quais o processo emancipatório se deu de forma violenta e de total ruptura, tanto do

modelo de soberania, como do aspecto político, uma vez que eram controlados, majoritariamente, pela Espanha monárquica, e se independentizar como Repúblicas, havendo, portanto, que "começar do zero" novas instituições e práticas de governo.

Com fronteiras mais ou menos já definidas, "D. Pedro I pode impor às províncias do norte do Brasil", que ainda se sujeitavam à autoridade portuguesa de Lisboa, "a aceitação da independência, sufocando militarmente a tentativa de secessão republicana da Confederação do Equador"<sup>103</sup> em 1824.

Werneck Silva (1990) aponta a ocorrência de três grandes fases da política externa brasileira durante o Império: a da Acomodação (1822-1844), a de Reação (1844-1870), e a de Consolidação (1871-1889).<sup>104</sup> Sob esta análise, podemos identificar eixos de similaridade com as fases da política externa brasileira por toda sua existência pós-Período Monárquico do século XX. Serve de elucidação o período de certa "acomodação" da República Velha e do início da Era Vargas, no intuito de se sujeitar as variantes do sistema internacional, com crises econômicas (Crash de 1929) ou com guerras mundiais (Primeira Guerra Mundial). Períodos como o final da Era Vargas, bem como do regime de exceção brasileiro iniciado na década de 1960 e que perdurou até meados da década de 1980, podem ser avaliados, em termos de política externa, como sendo parte de uma fase de "reação", onde o Brasil flertou com diversos atores globais, em troca de vantagens comerciais e investimentos diretos, como foi a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) ou de diversos aeroportos pelo Brasil, bem como pelo alinhamento pró-EUA no período da Guerra Fria. Já o período pós-regime militar até os dias de hoje, caracterizam-se, em sua maioria por uma fase de "consolidação", na qual o Brasil visa alcançar a consolidação como *player* global no sistema internacional de Estados. Em suma, essas fases adotadas por Silva (1990) caracterizam uma continuidade na Política Externa Brasileira (PEB), que perdura até os dias de hoje (salvo casos excepcionais).

Voltemos ao Período Monárquico brasileiro. A Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, permaneceu vigente até o final dos anos 1880, com a queda da Monarquia, como vimos anteriormente. É inegável a ligação deste fato com os regimes que o sucederam. A não ser pelo Poder Moderador e seus regulamentos (e salvo alguns mecanismos de cunho eleitoral), muitas normas e leis do Império serviram de base para a Constituição que a sucedeu e para as demais a partir desta. A existência de três poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) é presença nas cartas da República, bem como mecanismos de tomada de decisão no âmbito da política externa. O Ministério das Relações Exteriores, portanto, que foi criado pelo Brasil Império, continuou com sua função até os dias atuais, com raras modificações em sua metodologia em "fazer política".

O primeiro "chanceler" brasileiro foi José Bonifácio de Andrada e Silva, que em 1822 desmembrou a Secretaria dos Negócios Estrangeiros da Secretaria dos Negócios da Guerra. Foi em 1823 que o já então marquês de Paranaguá separou este órgão de fato da Secretaria dos Negócios e lhe conferiu plena autonomia. Foi então que surgiu o Ministério das Relações Exteriores<sup>105</sup> (nao ainda com esse nome, precisamente, mas com a mesma função e objetivo do atual).

---

<sup>103</sup> Vidigal, C. e Doratioto, F., op. cit., p.8

<sup>104</sup> Silva, W. As duas faces da moeda: a política externa do Brasil monárquico. Rio de Janeiro: Univerta, 1990

<sup>105</sup> Cervo, A., Bueno, C., op. cit., p.26

Juntamente com o fator do MRE imperial servir de modelo para a instituição como a encontramos atualmente, seus membros também fazem esse papel. É perceptível (até hoje) de uma "homogeneidade da elite política, em termos de visão do mundo, interesses e objetivos a serem alcançados" (Fausto, 2015:159). O próprio Oliveira Lima atestou a capacidade de pessoal encontrada ainda no Brasil pré-Independência, quando afirma que já havia preparado um escopo diplomático no Brasil, graças à sua educação em universidades do exterior (principalmente na Europa). Assim, antes mesmo do Brasil se tornar um Estado independente,

"os brasileiros se foram educando praticamente para o governo (formando-se) no convívio dos mestres diplomatas como Palmela, discípulos como Gameiro Pessoa, que em 1815 vemos portador de despachos [...] entre Paris e Viena, e em 1823 alcançamos em Londres a negociar com a Casa Rotschild o primeiro empréstimo brasileiro."<sup>106</sup>

Esse aparato constituinte do Ministério das Relações Exteriores compõe o que hoje é identificado como "componente institucional". Tal componente se dá pelo fato de que é sabido que hoje os diplomatas formados pelo Concurso de Admissão à Carreira Diplomática são pessoas preparadas, intelectualizadas e com capacidade decisória apurada. O mérito deste componente hoje em dia deve ser levado para o surgimento do Ministério, no Período Monárquico. Junta-se à isso o próprio processo de admissão desses diplomatas, que precisam se valer da aprovação em um concurso público (criado em 1842), que exige muito conhecimento e preparação acadêmica, o que não acontece em outros países, como por exemplo na Argentina, onde os diplomatas são indicados pelo governo, e não necessariamente precisam ser homens de carreira para ingressarem na diplomacia do país. A tradição de formar homens de Estado competentes e ideologicamente de acordo com a PEB, vem desde o Brasil Imperial, fato este que também comprova a continuidade da Política Externa Brasileira.

Desde a época da fundação do Estado brasileiro em 1822, a maioria dos membros da elite brasileira que compunha o Ministério era formada academicamente em nível superior, a já mencionada "elite coimbrã". Essa elite, portanto, servia como, nas palavras de Boris Fausto (2015), "uma ilha de letrados em um mar de analfabetos"<sup>107</sup>. Atualmente, apesar de ainda existir um mar de analfabetos na população brasileira, os índices não eram como no século retrasado, porém ainda se cunha o termo "insulamento" para o Ministério de Relações Exteriores. Esse "insulamento burocrático" se dá pela autonomia na ação externa da política brasileira.

Pouco antes da Abdicação de D. Pedro I, foi aprovada uma lei no Parlamento brasileiro que exigia da Repartição dos Negócios Estrangeiros uma prestação de contas através de publicações de relatórios anuais.<sup>108</sup> Pode parecer uma submissão do MRE ao governo central, mas essa lei garantiu uma autonomia que não era vista na região latino-americana. Desse modo, pôde se encarar uma maior profissionalização e institucionalização do serviço diplomático. Esses relatórios passaram a auxiliar as políticas externas a serem implementadas para o ano seguinte, uma vez que forneciam dados de orçamentos e contas do próprio Ministério. Essa profissionalização foi sendo aperfeiçoada com o tempo até chegar nos níveis atuais de autonomia do MRE. Falamos anteriormente do "insulamento

---

<sup>106</sup> Lima, O. apud Ricupero, R., 2017, p.123

<sup>107</sup> Fausto, B., op. cit., pp.158-159

<sup>108</sup> Ricupero, R., 2017, p.152

burocrático", e esta autonomia, desde 1830, auxilia no fator "insular" do próprio órgão governamental. Essa autonomia não era desrespeitada nem pelo monarca D. Pedro II, que argumentava que ele, enquanto homem de Estado, era parte deste e produto de seu tempo. Como acontece até hoje, o chefe de Estado brasileiro não intervém nas tomadas de decisão do órgão decisor de política externa, garantindo-lhe um funcionamento independente e racional.<sup>109</sup>

Foi no século XIX, sob o regime da Monarquia, que as fronteiras brasileiras foram definidas em quase sua totalidade, como as encontramos hoje em dia. Esse fato se deu pela brilhante diplomacia imperial, que se utilizou de boas relações com países vizinhos capazes de proporcionar, pelo meio legal, a definição dos limites territoriais. Essa capacidade diplomática, de natureza pacífica, também teve auxílio da prontidão brasileira em resolver os litígios externos, para que qualquer conflito fosse resolvido rapidamente, e as relações comerciais e de cooperação entre o Brasil e os demais Estados não fossem prejudicadas.<sup>110</sup> Incluindo-se o maior conflito armado da América do Sul, a Guerra do Paraguai, o Brasil sempre procurou resolver suas questões pela paz e negociação. A tradição legalista da América Latina se traduz na tentativa por mecanismos legais de solucionar conflitos internacionais. Essa tradição é presente na região desde o período colonial, quando Portugal e Espanha (principais países colonizadores e metrópoles da região) resolviam suas questões coloniais referentes á território de maneira legal, através de tratados, como o caso do Tratado de Tordesilhas (1494), do de Madri (1750), do de Salto Ildfonso (1777). Essa tradição latino-americano de solução de controvérsias perdurou durante os dois reinados brasileiros, e á título de análise deste trabalho, serve de influência até os dias de hoje. A tradição da Política Externa Brasileira em procurar solucionar seus problemas com outras nações por meio de tratados, acordos e negociações, vem da desde a época do Brasil Império, ou até mesmo do Brasil colônia. A APE do Brasil deveria, portanto, reconhecer a importância das demarcações lindeiras do Brasil à época do Brasil Império, o que não só contribuiu para a busca por outros objetivos externos, mas também pela busca de soluções pacíficas de controvérsias, como uma marca da diplomacia brasileira.

Em 1842, sob decreto parlamentar brasileiro, ficaram dividas, no Ministerio das Relacoes Exteriores, seções em que a política externa deveria se concentrar. Essa característica da diplomacia brasileira de criar secretarias e focos de análise da política externa está presente até hoje no Itamaraty. À época da divisão, as seções eram: Inglaterra e França, resto da Europa, América e Contabilidade.<sup>111</sup> Hoje em dia existem diversas seções como Europa e América do Norte, Ásia e do Pacífico, Comunidades Brasileiras no Exterior, Meio Ambiente, Energia, Ciência, e Tecnologia. Podemos ver que o foco diplomático brasileiro foi incrementado por outras agendas externas. Isso se dá pelo relaxamento do Brasil em relação a preocupação com problemas de *high politics*, como é o caso de território, uma vez que já havia sanado os conflitos e delimitado suas fronteiras no século XIX (com o Período Monárquico) e início do século XX.

Não muito perceptível à historiografia da diplomacia brasileira é a questão dos objetivos brasileiros na política externa do Brasil Imperial. Do mesmo modo como a principal preocupação externa imperial era a região do Rio da Prata, até os dias de hoje a PEB se

---

<sup>109</sup> Cervo, A., Bueno, C., op. cit., p.77

<sup>110</sup> Ricupero, R., 2017, p.31

<sup>111</sup> Cervo, A., Bueno, C., op. cit., p.60

concentra majoritariamente nas relações com esses países limítrofes: Argentina, Uruguai e Paraguai. Estados estes que hoje formam o bloco econômico do Mercosul. A continuidade da Política Externa brasileira é presente inclusive nos objetivos de implementação de políticas e nos agentes externos com os quais o Brasil interage.

Nos finais do Brasil Império, a figura do monarca foi de muita importância não só para a época e para a imagem do Estado brasileiro no exterior, mas também serviu de base para o que ficou cunhado como "diplomacia presidencial". Viagens internacionais como a que o Imperador D. Pedro II fez aos Estados Unidos, sendo o único chefe de Estado presente ao lado do presidente norte-americano Ulysses S. Grant, bem como idas à Europa, Turquia, Egito, Terra Santa (atual Israel), etc., favoreceram uma prática que se tornou comum na ação externa dos chefes de Estado brasileiro que se sucederam. Apesar da atuação diplomática do Ministério das Relações Exteriores com seus homens de Estado, o chefe de Estado constituiu, com D. Pedro II, a imagem de uma diplomacia pela aparência, pela visibilidade, pela presença. Não há, porém, na literatura brasileira de Política Externa, elementos que façam a ligação entre a diplomacia feita pelos presidentes do período pós-1985, com a diplomacia feita por D. Pedro II, mas como o nome cunhado é "**diplomacia presidencial**" é de se imaginar o porque de autores não validarem a base monárquica para a PEB atual. Não importando os motivos que levam a historiografia negligenciar as contribuições para a análise de política externa brasileira, este trabalho visa demonstrar que a continuidade da Política Externa Brasileira tem suas origens no próprio Brasil Império.

Findadas as ameaças lindeiras e as intervenções no Rio da Prata, a política externa passou a ser unanimemente aprovada pelo governo, uma vez que os objetivos externos haviam sido atingidos. Credita-se o atingimento da estabilidade à atuação do barão do Rio Branco, porém, como vimos anteriormente, o Estado Imperial brasileiro atingiu certa comodidade na política externa ainda no último quarto do século XIX, ou seja, ainda sob regime monárquico. A diplomacia imperial contribuiu intensa e imensamente para que este estadista pudesse alcançar as conquistas que obteve já no século seguinte.

## Conclusão

O processo de evolução da política externa brasileira vai da subordinação aos interesses das grandes potências, na década de 1820, até a atual inserção internacional do Brasil nas diferentes agendas de política internacional, parte que não é abordada neste trabalho. A subordinação foi superada na década de 1840, quando o Império brasileiro obteve condições de implementar uma orientação externa coerente na defesa de seus interesses nacionais em face às potências Ocidentais, bem como aos países vizinhos sul-americanos. Por fim, a busca por inserção internacional começou ainda no fim da Monarquia, com a manutenção da paz na bacia do Prata e com a figura pessoal do monarca.

A política externa do Brasil Imperial pode, portanto, ser resumida em três fases: reconhecimento da independência, concentração de poder nas mãos do monarca e criação de um órgão tomador de decisão e de todo seu aparato institucional. Na primeira fase houve pouca ou nenhuma soberania por parte do Brasil no que tange atuação externa, por causa da novidade que era enquanto Estado-nação. A segunda fase, marcada pela delegação expressiva de D. Pedro I, delimitou as rédeas para o início da busca brasileira para se consolidar enquanto Estado soberano em sua área de atuação (Bacia do Prata) e com a destituição dos acordos desiguais feitos na fase anterior. A terceira fase retrata a criação do Ministério das Relações Exteriores e a ascensão de figuras extremamente competentes no quesito de diplomacia e política externa. Assim, o Império brasileiro, se consolidou enquanto hegemonia regional, *player* global (já no final do século XIX) com o aumento das exportações do café e com um aparato político-institucional do MRE que perdura até os dias de hoje.

As prioridades externas do Brasil, à época do final do Segundo Reinado, se voltaram para a exportação de café e para o esforço em obter imigrantes europeus, a fim de superar a necessidade de mão-de-obra na agricultura depois que a escravidão havia sido abolida. Com isso, as bases para a futura diplomacia brasileira foram criadas.

A Análise de Política Externa determina uma visão metodológica do estudo das políticas públicas de um Estado em relação ao sistema internacional. O enfoque deste trabalho, além de beber na fonte da APE, também visa analisar a Política Externa Imperial sob a ótica da Teoria das Relações Internacionais (TRI). Com essa perspectiva, o trabalho incentiva estudos futuros a desenvolverem uma análise teórica mais aprofundada de todo o período de Relações Internacionais do Brasil. Isso quer dizer, não só analisando sua política externa em termos de ações e políticas individuais ou de um determinado grupo tomador de decisões, nem fazendo um estudo histórico da atuação externa do Brasil, mas sim analisando cada ação da PEB explicada através de um mecanismo das TRI.

O desenvolvimento do presente trabalho ajudou na percepção de um novo eixo de análise da Política Externa Brasileira. A mudança do eixo de análise auxilia na perspectiva de que a diplomacia do Império enraizou-se na História Diplomática do Brasil de tal forma que práticas pessoais e políticas de governo implementadas no Período Monárquico serviram de base para as práticas pessoais (de estadistas) e políticas de governo da atualidade.

Permitiu, também, que novas abordagens fossem trazidas para o estudo das Relações Internacionais do Brasil, como a ótica Realista dos homens de Estado do Império. Esta análise serve de base para que futuros trabalhos possam abordar a(s) teoria(s) marcantes

da diplomacia brasileira. Este trabalho não é um fim em si mesmo, mas sim uma iniciativa de uma nova visão das Relações Internacionais do Brasil, em geral, e do estudo da sua Política Externa, em particular.

Foi possível, através deste estudo, notar que a opinião pública brasileira do século XIX estava ainda em sua fase embrionária, logo não tinha forças o suficiente para exigir nem cobrar medidas e respostas das autoridades. Esse fator interno (ou a ausência dele) favoreceu a análise Realista da política externa do período, uma vez que a diplomacia brasileira pôde agir de acordo com o interesse nacional, mesmo que este se confundisse, às vezes, com o interesse de um determinado grupo da elite política do Império. A perspectiva Realista das Relações Internacionais propõe uma não intervenção de fatores domésticos nas tomadas de decisão no que tange a política externa, ou seja, guardadas as características do regime brasileiro da época, que exercia autoridade aos opositores, a vontade nacional conseguiu ser guiada para auxiliar na emancipação institucional do Itamaraty em relação às demais carreiras políticas e aos demais Ministérios do governo, e se encontra assim até os dias de hoje.

Não há neste estudo, portanto, o objetivo de ser um trabalho exaustivo no campo histórico e teórico da Análise de Política Externa, nem mesmo de revolucionar o jeito como se estudam tais assuntos, mas há o objetivo de enriquecer o debate acadêmico no que tange às análises e a historiografia da PEB. Uma vez que passados tantos anos de pesquisa e obras acadêmicas, muitos autores ainda consideram o século XX, principalmente com a figura do barão do Rio Branco, como sendo o surgimento da Política Externa Brasileira, bem como o período da demarcação territorial brasileira. A análise neste trabalho, portanto, obteve êxito no quesito de "andar para trás" com o eixo de estudo e demonstrar que os feitos do barão, mesmo que extraordinários, foram resultados de quase um século de políticas anterior à ele.

Coube a este trabalho, sobretudo, iniciar o debate sobre quando começou de fato o chamado "mito da estabilidade" da política externa do Brasil. A historiografia até hoje indica que a continuidade da política externa perdura apenas desde o período da redemocratização até os dias atuais, o que na visão deste trabalho é um grande erro, já que vimos fatores que remontam a continuidade desde inclusive antes da Independência em 1822. Mudar o foco de estudo e deslocar o eixo de análise não só gera novas e saudáveis discussões na vida acadêmica, como também enriquece a pesquisa, uma vez que se objetiva, com este trabalho, incentivar futuras obras a tratarem do assunto e expandi-lo, no intuito de cada vez mais se descobrirem fragmentos históricos que agreguem valor acadêmico e, quem sabe, patriótico, à história do Brasil.

A diplomacia Imperial iniciou o caráter negociador da Política Externa Brasileira. A política de fronteiras adotada ainda no Período Colonial serviu de base para os séculos seguintes, tendo no Brasil Império seu auge e sua quase total implementação. Foi a base de negociações e tratados, alianças e mediações, que o Brasil chegou ao território que possui hoje em dia. Geopoliticamente o Brasil adotou medidas racionais e visava sempre o interesse nacional do Estado brasileiro.

É necessário falar, também, que o "mito da estabilidade" e o caráter de continuidade da diplomacia brasileira podem ser observados, sobretudo, advindos de situações pelas quais já se estavam solucionadas anos, décadas ou até séculos antes, como é o caso do território nacional. Este princípio de territorialidade e de definição de fronteiras é um dos pilares do

interesse nacional de um Estado, e foi findado com sucesso pelo barão do Rio Branco já na década de 1910, (década de sua morte).

Por fim, cabe ressaltar que a política externa Imperial teve um caráter mais de continuidade do que de ruptura. É partindo desse pressuposto defendido neste trabalho, que incentivamos o prosseguimento dos estudos neste campo ainda pouco explorado e estudado, mas que certamente ainda contribuirá enormemente para as Relações Internacionais do Brasil.

## Bibliografia

**Allison, G. e Zelikow, P.** *Essence of decision: explaining the cuban missile*. Nova York: Longman, 1999

**Arbilla, J.** Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira. *Contexto Internacional*, vol.22, n.2., Rio de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dez., 2000, p.337-385

**Arquivo diplomático da independência.** Ministério das Relações Exteriores, Ed.fac-similar., vol. 3, Brasília: FUNAG, 2018

**Barreto, C. et al.** O Brasil Monárquico in **Holanda, S. (direção)**. *História geral da civilização brasileira*. tomo 2, vol. 3, 14. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012

**Bethell, L.** O Brasil no Mundo in **Schwarcz, L. (org.)**. *História do Brasil Nação: 1808-2010*. Rio de Janeiro: Objetiva/Mapfre, v.2, **Carvalho, J. (coord.)**. *A Construção Nacional 1830-1889*, 2012

\_\_\_\_\_. *The abolition of the Brazilian Slave Trade*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970

**Boaventura, T.** A política externa brasileira na concepção do visconde do Rio Branco. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 1986

**Carlsnaes, W.** Foreign Police, in **Carlsnaes W., Risse, T. e Simmons, B. (orgs.)**. *Handbook of International Relations*. Londres: Sage, 2. ed., 2013, pp.298-326

**Carr, E.** *Vinte anos de crise (1919-1939): uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*. Brasília: UnB/IPRI, 2002

**Cervo, A., Bueno, C.** *História da política exterior do Brasil*. 5. ed., rev. ampl., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015

**Clarke, M.; White, B. (Eds.)**. *Understanding foreign policy: the foreign policy systems approach*. Aldershot: Elgar, 1989

**Clausewitz, C.** *Da guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1996

**Costa, E.** *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 9.ed., São Paulo: Editora UNESP, 2010

**Doratioto, F.** *Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002

**Fausto, B.** *História do Brasil*. 14.ed. atual. e ampl., 2. reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015

**Figueira, A.** *Introdução à análise de política externa*. Vol. 1, São Paulo: Saraiva, 2011

**Filho, S.** *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. São Paulo: Martins Fontes, 1999

**Gilpin, R.** *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981

**Herman, M.** *Personality and Foreign Policy Decision Making: A Study of 54 Heads of Government* in Chan, S. e Sylvan, D. (orgs.). *Foreign Policy Decision Making*, Nova York: Praeger, 1984, pp.53-80

**Hermann, M.; Hermann, C.** *Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry*. *International Studies Quarterly*, v.33, n.4, dez. 1989

**Hobbes, T.** *Leviathan*. Oxford: Blackwell, 1946

**Jackson, R. Sorensen, G.** *Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens*. 3. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2018

- Jatobá, D.** Teoria das Relações Internacionais. in **Lessa, A. e Oliveira, H. (coord.)**. Temas essenciais em RI, vol. 2, São Paulo: Saraiva, 2013
- Lafer, C.** Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.X, n.39-40, pp.81-100, set. 1967
- Lima, M.** Aspiração Internacional e Política Externa. in Revista Brasileira de Comércio Exterior, n.82, ano XIX, jan/mar, 2005
- Lima, O.** História diplomática do Brasil: reconhecimento do Império. 2. ed., Rio de Janeiro: Topbooks, 2015
- Manchester, A.** British Pre-Eminence in Brazil: Its Rise and Decline. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1933
- Maquiavel, N.** O Príncipe. São Paulo: Penguin Classics/Companhia das Letras, 2010
- Merle, M.** Política Externa e relações internacionais. In **Brillard, P.** Teoria das relações internacionais, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990
- Morgenthau, H.** A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: UnB/IPRI, 2003
- Moura, G.** Sucessões e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: FGV, 1991
- Neves, L.** Corcundas e Constitucionais – A Cultura Política da Independência (1820-1822). Rio de Janeiro: Faperj/Revan, 2003
- Nunes, E.** A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997
- Oliveira, H.** Política externa brasileira. Belo Horizonte: Saraiva, 2005
- Putnam, R. Evans, P. Jacobson, H.** Diplomacy and domestic policy. The logic of two-level-games. International bargaining and domestic politics: double-edged diplomacy. Los Angeles: University of California Press, 1993
- Ricupero, R.** A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016). 1. ed., Rio de Janeiro: Versal, 2017
- \_\_\_\_\_. O Brasil no mundo in **Schwarcz, L. (org.)**. História do Brasil Nação: 1808-2010. Rio de Janeiro: Objetiva/Mapfre, v.1, **Costa e Silva, A. (coord.)**. Crise colonial e independência 1808-1830, 2011
- Rodrigues, J.** O Parlamento e a evolução nacional: uma introdução histórica (1826-1840). Brasília: Senado Federal, 1972
- Rosenau, J.** Pré-theories and theories of foreign policy. In: **Farrell, B.** Approaches to comparative and international politics. Evanston: Northwestern University Press, 1966
- Russel, R.** Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Buenos Aires: GEL, 1990
- Salomón, M. Pinheiro, L.** Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos *in* Revista Brasileira de Política Internacional, 56(1): 40-59, 2013
- Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda.** Comércio Exterior do Brasil, n. 12-A in **Silva, H.** Tendências e características Gerais do Comércio Exterior no Século XIX. Revista de História da Economia Brasileira, ano 1, jun. 1953
- Silva, H.** Tendências e características Gerais do Comércio Exterior no Século XIX. Revista de História da Economia Brasileira, ano 1, jun. 1953

**Silva, L. e Gonçalves, W.** Relações exteriores do Brasil I (1808-1930): a política externa do sistema agroexportador. Coleção Relações Internacionais, Petrópolis: Vozes, 2009

**Silva, W.** As duas faces da moeda: a política externa do Brasil monárquico. Rio de Janeiro: Univerta, 1990

**Tsebelis, G.** Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. RBCS, v. 12, n.34, jun. 1997

**Tucídides.** History of the Peloponnesian War. London: Penguin, 1972

**Vergueiro, N.** História da fábrica de Ipanema e defesa perante o Senado. Brasília: Senado Federal, 1979

**Vidigal, C. e Doratioto, F.** História das Relações Internacionais do Brasil in **Lessa, A. e Oliveira, H. (coord.)**. Temas Essenciais em RI. vol. 5, São Paulo: Saraiva, 2014

**Villa, M.** A história das constituições brasileiras. São Paulo: Leya, 2011

**Waltz, K.** Man, the State and War. A Theoretical Analysis. Nova York: Columbia University Press, 1959

\_\_\_\_\_. Theory of International Politics. Nova York: McGraw-Hill; Reading, Addison-Wesley, 1979

**Wight, M.** Why is There no International Theory? in **Butterfield, H. e Wight, M. (orgs.)**. Diplomatic Investigations. Londres: Allen & Unwin, 1966, pp.12-33

**Wilhelmy, M.** Política internacional: enfoques y realidades. Buenos Aires: GEL, 1988

**Zakaria, F.** From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role. Cambridge: Cambridge University Press, 1998