

---

# Soberania e Modernização no Brasil: Pensamento de Política Externa no Segundo Reinado e na Primeira República\*

**Luiz Feldman\*\***

“Está claro: porto de mar e capital do país, o Rio possui um internacionalismo ingênito.” (Mário de Andrade, 1942 (2002))

**E**ste artigo examina o pensamento de política externa dos gestores do Estado brasileiro no Segundo Reinado e na Primeira República. Especificamente, seu objetivo é investigar as categorias mobilizadas

---

\* Artigo recebido em março de 2008 e aprovado para publicação em novembro de 2009. Versões anteriores deste trabalho foram apresentadas no I Simpósio de Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas (2007) e na Conferência Internacional Conjunta International Studies Association e Associação Brasileira de Relações Internacionais (2009). Nessas e em outras ocasiões, as recomendações de Bruno Simões, Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Clodoaldo Bueno, Dawisson Lopes, Jens Bartelson, João Pontes Nogueira, João Vargas, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Esteves e de um parecerista anônimo de **Contexto Internacional** foram fundamentais para a retificação de deficiências do argumento, não lhes cabendo, todavia, responsabilidade por erros e omissões remanescentes.

\*\* Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). E-mail: lfeldman@superig.com.br.

pelos responsáveis pela ação diplomática na enunciação do posicionamento do Brasil perante grandes potências e em conferências multilaterais. Os termos das relações bilaterais com as potências são estudados no âmbito de negociações do Império com os Estados Unidos da América (EUA) (1850-1866), sobre tratados comerciais e a abertura do rio Amazonas à navegação estrangeira, e com a Grã-Bretanha (1845-1850), sobre a abolição do tráfico de escravos africanos e os direitos civis e criminais de súditos britânicos no Brasil. Os termos das relações multilaterais são estudados no âmbito da participação da República na III Conferência Internacional Americana (1906) e na II Conferência da Paz (1907), ambas voltadas à normatização de práticas e costumes internacionais.

A hipótese de trabalho é de que as antíteses particular/universal e civilização/barbárie são empregadas na enunciação das posições brasileiras nessas relações bilaterais e multilaterais, configurando a compreensão da realidade internacional havida pelos formuladores da política externa, bem como suas propostas de cursos de ação. Enquanto a antítese particular/universal direciona a reflexão a uma prospecção dos limites da prática soberana diante das exigências do sistema de Estados, a antítese civilização/barbárie paralelamente incorpora a essa reflexão um imperativo de modernização.<sup>1</sup> Soberania e modernização tornam-se, assim, eixos temáticos na concepção das relações bilaterais e multilaterais do Estado brasileiro.

O exame do pensamento de política externa será feito a partir da leitura de fontes primárias. Para o Império, o foco estará em pareceres emitidos pela Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado e, secundariamente, em atas de suas reuniões, em discursos de alguns membros do governo perante o Parlamento e em documentos veiculados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). Para a República, o foco estará na correspondência telegráfica entre os membros do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e as delegações brasileiras às conferências internacionais, bem como em discursos

dos dos representantes brasileiros durante ou após essas conferências. O método de leitura será a análise da enunciação realizada nesses documentos (FOUCAULT, 2005; WHITE, 2001), atentando-se para as estratégias figurativas antitéticas por meio das quais o posicionamento do Brasil emerge como objeto de discurso nos escritos dos estadistas imperiais e republicanos. Uma vez que a enunciação deve ser compreendida a partir do *locus* em que é realizada, a análise da política externa do Império e da República será antecedida por breves considerações sobre seus lugares institucionais: o Conselho de Estado e o MRE.

Cumpra ainda esclarecer que este trabalho não pretende reconstruir as cadeias de acontecimentos dos casos estudados, senão para esclarecimentos secundários. Direcionando sua mirada para regularidades discursivas, o trabalho não pretenderia exaurir sequer as narrativas históricas dos casos a cuja análise se propõe. De fato, o rendimento esperado no estudo dos casos aqui elencados é a compreensão do modo de apropriação de categorias do internacional moderno pelo pensamento político brasileiro (especificamente por estadistas imperiais e republicanos), deslindando assim algumas linhas de força da política externa em momentos de sua articulação.

### **Conselho de Estado**

Durante o Segundo Reinado, as discussões sobre política externa não se restringiam a uma instituição em particular. O papel do Parlamento, por exemplo, é conhecido (CERVO, 1981). Contudo, a posição do Conselho de Estado dir-se-ia singular: contrastava com a diminuta burocracia do MNE e com a incapacidade do Parlamento de controlar efetivamente os compromissos externos firmados pelo governo, sendo favorecido pela propensão do imperador D. Pedro II a convocá-lo e a deliberar conforme as suas consultas (REZEK, 1978, 1979). Outra vantagem do Conselho estaria no fato de que, por serem confi-

denciais, suas discussões também seriam mais francas do que as do Senado (FERREIRA, 2006).<sup>2</sup>

Uma análise das instituições do Império aprofunda essa singularidade, sugerindo a existência de um *continuum* valorativo que envolvia consecutivamente a Câmara dos Deputados, o Senado, o Conselho de Estado e o imperador: de um lado, “o máximo de política, entendida como ‘paixões partidárias’, incontroláveis porque ligadas a interesses locais, mesquinhos e imediatistas” (MATTOS, 2004, p. 202); de outro lado, “a ausência de política, o predomínio da razão, dos interesses gerais que se confundem com os interesses da Pátria” (MATTOS, 2004, p. 202). A presumida neutralidade desse pólo racional, representado pelo imperador, afastava a noção de soberania popular (MATTOS, 2004), contribuindo também para isso a homogeneidade da elite que ocupava o alto estrato burocrático do Império, educada na herança do absolutismo português (CARVALHO, 2003). O Conselho de Estado, como instância mais próxima ao vértice “neutro” da arquitetura política, tornava-se o que Joaquim Nabuco chamou de “o crisol dos nossos estadistas e a arca das tradições do governo” (NABUCO, 1997, p. 79).

Historicamente uma área com limitada participação pública (WALKER, 1984), e assim condizendo com as condicionantes desse lugar institucional em que era formulada, a atividade diplomática em defesa do interesse nacional era o elo evidente entre a sede do governo e o sistema de Estados. Por isso, o “internacionalismo ingênito” que a capital Rio de Janeiro pudesse ter seria devido antes do mais, e em um sentido formal, à gestão que a elite do Segundo Reinado realizasse dos negócios estrangeiros. O internacional que emerge nesse contexto é voltado para o exterior, para relações *entre* Estados, nas quais se empregam as antíteses particular/universal e civilização/barbárie – esse será o caso da relação do Brasil com os EUA, analisada na próxima seção.

Um sentido quicá menos evidente do “internacionalismo ingênito” do Rio de Janeiro – nesse caso, além de capital, também um porto de mar – dever-se-ia às relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade. Para notá-lo, é necessário ter presente a construção da capitalidade do Rio de Janeiro não apenas como centro de unidade e ordem no país, mas também como “principal elo com o mundo europeu, garantindo sua própria inserção no chamado processo civilizacional e se tornando a fonte de irradiação dessa civilização no país” (MOTTA, 2004, p. 16). Essa inserção, segundo Gilberto Freyre (2003b), foi uma “re-europeização” do Brasil, em que se modificava a paisagem social construída durante a colonização portuguesa ora pela assimilação, ora pela imposição de padrões de vida ingleses e franceses. A constituição da modernidade brasileira seria iniciada nesse processo, deslanchado com a chegada, em 1808, do príncipe regente e engendrador da fundação do Estado racional e do mercado capitalista no país (SOUZA, 2003).

Do Conselho de Estado, nesse contexto, pode-se dizer que era um lugar institucional de mediação entre posicionamentos instruídos pela antítese civilização/barbárie nas relações exteriores e programas modernizadores na política interna. Compreender essa capilarização do internacional *dentro* do Estado, por meio de sua tradução em um eixo temático de modernização na sociedade, será o propósito da terceira seção do trabalho, enfocada nas negociações entre Brasil e Grã-Bretanha.

### **Limites da Soberania: A Relação Brasil-Estados Unidos**

As relações do Império com os EUA entre 1850 e 1866 abrem um amplo debate no Conselho de Estado a respeito dos limites da soberania nos negócios estrangeiros do Estado brasileiro. Caetano Maria Lopes Gama, visconde de Maranguape, indicava em 1856 que, nas

negociações do Império com os EUA, ligavam-se “duas questões muito graves, que dominam todas as outras” (BRASIL, 1979d, p. 464): a conveniência de se assinar tratados comerciais e de se aplicar ao rio Amazonas o princípio da livre navegação. Esta seção delineará convergências e divergências entre os conselheiros no debate dessas questões, buscando compreender sua reflexão sobre as condições de exercício da soberania pelo Brasil.

### ***Tratados de comércio***

Bernardo Pereira de Vasconcelos (BRASIL, 1978g), relatando em 1846 parecer sobre reclamações dos EUA contra o apresamento de navios daquele país pela esquadra imperial, tece considerações gerais que adiantam um tema fundamental da discussão sobre a relação do Brasil com os Estados Unidos. Escreve: “A moralidade política da Europa, diz Semior, está tão relaxada, que não há uma só nação que não devesse ser proscrita da cristandade, se lhe fosse vedado queixar-se de atos injustos, dos quais seus próprios anais oferecem exemplo” (BRASIL, 1978g, p. 155). Uma vez que essa – agora negligenciada – fidelidade às máximas adotadas em política externa supõe sua prática costumeira, aí se encontraria outra razão para que ela não se aplicasse ao Brasil. Ao contrário das “nações antigas” da Europa, o país seria “nação nova e sem prática”. Na passagem, a cristandade, equiparada às nações europeias, é estabelecida como área de consideração da política externa. A Europa é fonte de autoridade para a ação brasileira, pois a desvirtuação da cristandade e o relaxamento da moralidade política naquele continente tornam aceitável a reprodução dessa conduta na diplomacia do país. Desse quadro, importa reter o diagnóstico que se faz do sistema de Estados: relaxadas as peias de uma moralidade de valor universal, trata-se de um plano em que os soberanos agem em função da conveniência dos interesses particulares.

O primeiro parecer sobre uma proposta norte-americana de tratado de comércio e navegação é relatado em 1850 por Antônio Paulino Limpo de Abreu, visconde de Abaeté (BRASIL, 1979b). Segundo Abaeté, o plano externo comporta um “deplorável sistema de egoísmo e interesse que dirige não poucas vezes a política externa das nações fortes e poderosas a respeito das nações fracas” (BRASIL, 1979b, p. 262). Incorporada a avaliação de Vasconcelos sobre a conveniência, o internacional que emerge do texto do conselheiro é caracterizado pelo conflito entre interesses particulares e pelo triunfo do critério da força sobre quaisquer parâmetros de universalismo. Nesse sistema com ingredientes trágicos, os tratados de comércio, promovidos com “cáustica perseverança” pelas nações “mais adiantadas em indústria e comércio”, suscitam “desconfiança” e “sobreaviso”, pois são formas de instrumentalizar e ampliar as desigualdades no sistema de Estados.

As prevenções do conselheiro organizam-se em duas frentes. Na primeira, demonstra, com fundamento estatístico, que a diversidade de circunstâncias entre as partes frustraria a aplicação do princípio “manifestamente justo” de que obrigações assumidas devem gerar “compensação efetiva e real”.<sup>3</sup> Recomenda-se adiar negociações comerciais em que não se pudesse obter reciprocidade efetiva, a qual se torna um meio de (re)iteração da – justa e decorosa – equivalência soberana em meio às – admitidas – disparidades *de facto* entre os países. Na segunda frente, os tratados são criticados por não servirem como garantias contra violências e injustiças dos poderosos. Estes praticariam uma “hermenêutica da força”, “fecunda em achar[,] na interpretação mais que sutil dos tratados[,] recursos, com que procura encobrir as suas violências e atentados” (BRASIL, 1979b, p. 263). Recomenda-se não firmar tratados, privando a violência dos poderosos do meio “de que abusa ela [a violência] tão escandalosamente” e resguardando exercício soberano brasileiro de constrangimentos formalizados como direito.

Tendo-se recusado em 1851 a proposta mencionada no parecer de Abaeté, uma nova oferta de tratado é feita pelos Estados Unidos em 1854, sendo apresentado em 1856 parecer a seu respeito, relatado por Miguel Calmon du Pin e Almeida, marquês de Abrantes (BRASIL, 1979d). Em Abrantes, as polaridades para a enunciação do internacional deixam de ser a dupla forte/fraco para se tornar povos cultos/povos barbarescos. Entre os cultos, há os países “preponderantes na política e civilização do mundo”, com os quais deve o Brasil manter “boa inteligência”, porque tal é o meio de conferir ao governo “força moral” para manter suas instituições liberais. Abrantes critica três pressupostos da política contrária a tratados, substituindo a conveniência particularista pelo relevo de elementos universais associados à figura da civilização.

O argumento da reciprocidade estrita não é rejeitado, mas sua decorrência é limitada, dadas duas razões que recomendam a assinatura de tratados: reduzir à forma escrita princípios “admitidos pela civilização [cristã] atual respeitados por todos os povos cultos, e não violados impunemente pelos barbarescos” (BRASIL, 1979d, p. 429); e permitir a “execução de medidas que os progressos do comércio, indústria e navegação têm tornado necessárias” (BRASIL, 1979d, p. 430). Contra o argumento de que os tratados consagrariam apenas princípios já adotados nas leis internas, tornando-se inúteis, Abrantes enuncia, por uma perspectiva universalista, que “as estipulações de um tratado são mais seguras que as disposições de uma lei ou prática de qualquer país” (BRASIL, 1979d, p. 431). Isso porque os termos de um tratado não podem ser alterados “sem mútuo consenso”, enquanto uma mudança nas leis depende do legislador ou do governo, cujas promessas – por maior que sejam sua “probidade e lealdade” – são “contingentes e falíveis”. À vista das instabilidades políticas na Regência (BRASIL, 1979d, p. 431), não admira a Abrantes o descrédito das leis nacionais pelos países com “considerável massa de capitais, e súditos no Brasil”, não se lhes podendo negar o interes-

se em uma regulação “permanente” de suas relações com o Brasil. Ressalte-se o ponto, adiante retomado, de que é a modernização defasada – a manutenção ainda instável das instituições liberais – a justificativa do universalismo que limita a soberania brasileira em relação a tratados. Contra o argumento da hermenêutica da força, Abrantes nota que as violências dos poderosos também se aplicariam ao que se dispusesse em leis internas, pois também estas poderiam servir de pretexto para violências. Abolir tratados e leis, portanto, seria condenar-se ao “estado impossível do isolamento”.

Em voto dissidente anexo ao parecer em questão, o conselheiro Eusébio de Queirós (BRASIL, 1979d) objeta a esse último raciocínio de Abrantes, recuperando a dupla forte/fraco na enunciação. A aplicação da “hermenêutica da força” às leis internas brasileiras não teria efeitos equiparáveis àqueles obtidos quando direcionada a um tratado bilateral. Segundo Queirós, à diferença de um tratado, na fixação do sentido e do alcance de uma concessão consignada pela lei interna, o Estado é o “único juiz”: “outros [governos] podem falar em nome de seus interesses, mas não no de um direito estipulado” (BRASIL, 1979d, p. 459). Sem que se chancele esse direito, a consecução dos interesses por meio de ameaças e do recurso à violência é mitigada, pois aquela chancela “dá coragem à força”. Queirós reconhece que a mera ausência de um tratado não impede as reclamações de uma potência, mas explica a vantagem de uma disputa de direito consuetudinário: “Sendo esse direito geral para todas as nações, todas elas são interessadas em que suas disposições não sejam sofismadas” (BRASIL, 1979d, p. 460). Já em uma disputa sobre tratado bilateral, o signatário fraco fica isolado diante da contraparte forte, que manipula como entende o direito convencional. Nesse sentido, em Queirós, a discriminação entre costume e convenção no direito internacional condiz com a precaução de Abaeté contra pretextos legais de cerceamento da soberania, e reafirma a conveniência de que apenas a esfera jurídica interna consagre princípios.

Essa opinião de Queirós é rebatida em explicação de voto redigida por Maranguape, também aditada ao parecer de Abrantes (BRASIL, 1979d). Para Maranguape, a assinatura de tratados é justificada pela função que têm de “fixar a inteligência de certos pontos de direito das gentes” (BRASIL, 1979d, p. 465). À falta disso, os países fortes seriam ajudados por precedentes contraditórios e por polêmicas doutrinárias ao fazer valer sua interpretação arbitrária de qualquer princípio não positivado. Invertendo o diagnóstico de Queirós, Maranguape afirma ser preferível a disputa no direito convencional, de vez que neste a interpretação abusiva pela nação poderosa é mais difícil do que no direito consuetudinário, “que ainda não cessou de ser inteiramente o que era entre as antigas nações, isto é, o direito do mais forte” (BRASIL, 1979d, p. 465). Nessa enunciação, a soberania brasileira é ao mesmo tempo limitada pelos compromissos que deve seguir e reforçada pelo fato de que os parâmetros legais fornecidos por esses compromissos restringem o alcance da hermenêutica da força.

### ***Princípio da livre navegação***

O tópico do acesso ao rio Amazonas já constava da pauta da Seção dos Negócios Estrangeiros, por pressão da diplomacia das repúblicas circunvizinhas, antes do primeiro parecer que o associa sistematicamente às relações com os Estados Unidos. Em 1845, Vasconcelos (BRASIL, 1978c) relatava parecer sobre a participação do Império em um Congresso Americano convocado pela Nova Granada. O autor atenta para o interesse desse país, como ribeirinho do Amazonas, em consagrar na conferência o princípio da livre navegação, estabelecido no Congresso de Viena. A instrução ao plenipotenciário imperial vetava essa proposta universalista: “A independência dos Estados, diz Klüber, se faz principalmente notar no uso livre das águas tanto no território marítimo do Estado, como nos seus rios, canais e lagos” (BRASIL, 1978c, p. 392). Além disso, não tendo o Brasil

participado do Congresso de 1815, não estava obrigado pelo princípio ali promulgado.

Essas objeções são apreciadas em um parecer de 1854, que inscreve o tema na agenda do país com os Estados Unidos (BRASIL, 1979c). Na enunciação do relator Paulino José Soares de Sousa, visconde do Uruguai, a força é estabelecida como parâmetro para as polaridades do internacional. Essa é a orientação com que o relator passa em revista o quadro jurídico e doutrinário a respeito da navegação fluvial, com o propósito de formular o posicionamento do Império. Imediatamente, Uruguai constata o enfraquecimento do direito de propriedade de um Estado sobre a extensão de um rio que corra por seu território, direito encontrado em doutrinadores europeus como Klüber, e reafirmado na prática de países como a Grã-Bretanha. Conquanto tenha o Congresso de Viena parte nesse enfraquecimento, o fator crucial a presidi-lo é o desenvolvimento técnico nos EUA, que transfere para o âmbito jurídico um “espírito ambicioso e invasor”. Para Uruguai, os EUA “pautam somente pelo seu interesse, suas noções de direito” (BRASIL, 1979c, p. 22). Difunde-se, sintomaticamente pela doutrina dos norte-americanos Wheaton e Kent, a liberalidade como parâmetro de regulação do acesso aos rios. Incorporando argumentos como os de Vasconcelos e de Abaeté sobre o internacional como um plano de conveniência e força e sobre a ameaça na ação das potências, a ponderação de Uruguai sobre o posicionamento do Brasil tem deriva oposta à daqueles conselheiros no que se refere à anuência a normas universais. Como em Maranguape, a adesão ao direito convencional surge como forma de mitigar as violências dos fortes. Uruguai escreve:

Como têm os Estados Unidos, a Inglaterra e outras nações poderosas, não temos nós força, posição e importância que nos dispense de produzir razões coerentes, de fundar-nos em doutrinas aceitáveis pelos nossos contendores. É preciso buscar uma defesa que se não obstar

aos seus intentos, possa pelo menos embarcá-los e modificar razoavelmente as suas exigências, dando-nos garantias (BRASIL, 1979c, p. 77).

As doutrinas e os princípios da propriedade exclusiva não podem mais ser os escolhidos, mas a justificativa para isso é enunciada segundo um pragmatismo particularista: “não temos a força para [os] fazer prevalecer” (BRASIL, 1979c, p. 78). A doutrina escolhida será justamente a dos autores norte-americanos, que reconhece o direito comum dos ribeirinhos de navegar por rios que correm em seus territórios, e oferece garantias como a do uso do rio apenas por marinhas mercantes. Essa adesão a normas limitantes da discricionariedade soberana é, portanto, estratégia concebida em função de relações – como a bilateral com os EUA – em que falta poder. Isso fica mais evidente quando Uruguai escalona o Brasil abaixo das “nações poderosas”, mas acima dos vizinhos, aprovando a distinção na doutrina entre Estados não ribeirinhos (como os EUA) e ribeirinhos, que permite negociar em separado com aqueles, ficando estes “a sós conosco, e com eles podemos nós” (BRASIL, 1979c, p. 81).

Posição diferente seria externada, durante reunião do Conselho de Estado pleno às vésperas do decreto de abertura do Amazonas em 1866, por José Thomaz Nabuco de Araújo (SENADO, 1978b). A enunciação do conselheiro reconfigura a polaridade do internacional pelo par civilização/barbárie, derivando daí imperativos universais para o Brasil. Para Nabuco de Araújo, como para Abrantes, certos princípios têm vigência irrestrita, sendo precluída sua rejeição por um soberano (como defendia Vasconcelos em 1845): “O Brasil como nação civilizada não pode deixar de aderir aos princípios liberais consagrados desde 1815 pelo Tratado de Viena sobre a navegação dos rios, princípios que constituem o direito público das Nações” (SENADO, 1978b, p. 135).

### ***Limites da soberania***

No século XIX e em princípios do XX, o internacional comportava dois padrões de ordem legal e política (KEENE, 2002). Enquanto as relações intraeuropeias se fundavam no princípio da soberania territorial e no propósito de tolerância das diferenças culturais por ele compartimentadas nacionalmente, as relações do sistema de Estados europeu com seu exterior fundavam-se no princípio da divisibilidade da soberania e no propósito de difundir modelos de governo e sociedade ditos civilizados. As discussões da Seção dos Negócios Estrangeiros registradas anteriormente têm por referência primária o princípio da soberania. Os conselheiros inscrevem a relação bilateral com os EUA no padrão intraeuropeu, cuja problemática elementar é a restrição da soberania brasileira em relações exteriores por normas universais. Mesmo Abrantes, que parte do propósito de civilização, o faz para defender a necessidade daquela restrição.

Se o Conselho de Estado do Segundo Reinado simboliza para Nabuco uma “arca das tradições”, já se pode esboçar uma dessas tradições nos negócios estrangeiros: a aporia clássica entre a soberania estatal e as necessidades sistêmicas (WALKER, 2005). Vale isso dizer que a antítese entre o particular (soberano) e o universal (sistêmico) se faz referência constitutiva da reflexão de política externa, incorporando-se assim ao discurso diplomático a “contestação maciça sobre se é o internacional [...] que tem autoridade sobre os Estados soberanos ou se os Estados soberanos é que devem ser vistos como a maior autoridade dentro de seu território” (WALKER, 2005, p. 5).<sup>4</sup> Tomadas com maior exatidão, as posições particular e universal podem ser entendidas em função de dois tipos de relação (KOSKENNIEMI, 2005) estabelecida entre o comportamento, a vontade e o interesse de um Estado individual – a soberania estatal – e o ordenamento jurídico internacional – as necessidades sistêmicas. Onde os enunciados fizeram a soberania preceder o sistema, foram “ascendentes”, no sentido de que a soberania determinou o ordenamento jurídico. Onde os

enunciados fizeram o sistema preceder a soberania, foram “descendentes”, no sentido de que o ordenamento jurídico se sobrepôs à soberania.

Na discussão sobre tratados, o raciocínio ascendente parte do pressuposto de que a conveniência do Estado dita a adesão ou repúdio aos mesmos. Notadas a imoralidade no sistema de Estados (Vasconcelos) e a projeção de desigualdades – falta de reciprocidade e uso da força – no direito convencional (Abaeté e Queirós), julgou-se conveniente evitar ou qualificar a contento os tratados. Ressalve-se que a conveniência contém um elemento universalista, pois não prescinde da demanda de reciprocidade, sendo que esta, “como *topos*, se reveste, na retórica dos Estados, de atributos de um princípio de justiça” (LAFER, 1979, p. 231), qualidade que também se aplica à demanda de regulação da violência. O raciocínio descendente parte do pressuposto do dever de se firmar tratados. Proscurendo a lógica da conveniência do Estado, e com isso a “desconfiança” quanto às potências, a posição descendente justifica-se no eixo da modernização, em termos dos ganhos produzidos pela “boa inteligência” com aqueles países (Abrantes). Na discussão sobre a livre navegação, opõem-se os critérios de voluntariedade e obrigatoriedade do ato da adesão. A exigência ascendente de que o princípio em tela seja endossado antes de ser obrigatório (Vasconcelos) é rebatida pelo argumento descendente que afirma o dever moral das nações civilizadas em aderir ao princípio (Nabuco de Araújo). Nas duas discussões, composições entre os raciocínios ascendente e descendente são ensaiadas: julga-se conveniente a adesão ao ordenamento jurídico, seja o direito convencional (Maranguape) ou o direito comum dos ribeirinhos (Uruguai), como meio de evitar-se o aprofundamento de desigualdades. Essas recomendações de adesão às normas alteram os termos das demais justificativas ascendentes, acrescentando aos cálculos de poder da diplomacia uma estratégia que reconhece o valor das normas e se dispõe a segui-las. Contudo, por se tratar de uma aceitação prudencial<sup>5</sup> do

argumento de moral, esse raciocínio se distingue da noção descendente de justiça ou moralidade.

Essas variantes da antítese particular/universal não se resolvem, portanto, em síntese, constituindo antes um indecidível que não apenas oscila entre “duas regras contraditórias e muito determinadas, mas igualmente imperativas [...] [como também] é a experiência daquilo que, estranho, heterogêneo à ordem do calculável e da regra, deve entretanto [...] entregar-se à decisão impossível” (DERRIDA, 2007, p. 46, ênfase suprimida). A linha de força da política externa que se vai esboçando tem menos a ver com essa arbitrariedade das decisões do soberano brasileiro em relação a esta ou aquela corrente dos debates que as precedem no Conselho de Estado do que com a contradição constantemente reiterada das mesmas posições elementares, observada ao longo desses debates. Nisso, o pensamento de política externa filia-se à aporia canônica da ordem intraeuropeia.

### **Imperativo de Modernização: A Relação Brasil-Grã-Bretanha**

As relações do Império com a Grã-Bretanha entre 1845 e 1850 mobilizam no Conselho de Estado um debate a respeito do nexos entre civilização e soberania no Brasil. O fim do tráfico de escravos africanos, principal tema na agenda bilateral com a Grã-Bretanha, era tido por um conselheiro como “grave matéria, na qual podem ser comprometidos os mais vitais interesses da Nação” (BRASIL, 1978b). Negociava-se, também, o estatuto civil e criminal de súditos britânicos no país. O debate desses temas será apresentado nesta seção, de modo a que se compreenda a constituição de um imperativo de modernização no pensamento de política externa do período.

## ***Bill Aberdeen***

Bernardo Pereira de Vasconcelos relata, em setembro de 1845, parecer sobre a lei editada no mês anterior pelo Parlamento inglês com vistas ao fim do tráfico no Brasil, conhecida como *bill Aberdeen* (BRASIL, 1978d). O parecer adianta, em vários pontos, o protesto publicado em outubro do mesmo ano pelo MNE e assinado pelo titular da pasta, o visconde de Abaeté (BRASIL, 1846). Vasconcelos situa o caso pela antítese particular/universal, elaborando basicamente uma reclamação contra um “abuso de força” britânico “que ameaça os direitos e regalias de todos os povos livres e independentes” (BRASIL, 1978d, p. 442). Referindo-se ao artigo 1º da expirada convenção bilateral de 1826, que estipulava a abolição do tráfico, o conselheiro afirma que ele não poderia servir de base para a lei britânica, uma vez que, pelo direito internacional, a Grã-Bretanha apenas poderia cobrar do Brasil sua aplicação. O mandato punitivo que o *bill Aberdeen* conferia aos tribunais do almirantado britânico sobre crimes em território brasileiro (navios inclusive) se valia de “interpretação extensiva” do art. 1º para fundar um “odioso” privilégio. Não só a concessão de tal autoridade punitiva não prescindiu de expressa delegação, ferindo a interpretação estrita, como também o outorgamento de autoridade sobre súditos brasileiros não era recíproco ao Brasil em relação aos súditos britânicos, ferindo-se – aqui aduz Abaeté – o princípio da reciprocidade contratual. Donde o caráter “usurpatório” da lei.

Referindo-se à antítese civilização/barbárie, Vasconcelos rejeita a equiparação, pela Grã-Bretanha, do tráfico à pirataria. Tal não poderia se dar, pois “não há muitos anos, inda a mesma Inglaterra não se reputava inflamada em negociar em escravos africanos, e quando outras nações civilizadas inda há pouco o prescreveram” (BRASIL, 1978d, p. 445), a escravidão era fato nelas praticado “atualmente”. Também Abaeté notaria que, ainda em 1807, o conde de Liverpool propunha no Parlamento britânico que a lei de abolição do tráfico não

poderia conter a justificativa de se tratar de uma prática “inconsistente com os princípios de justiça e humanidade” (apud BRASIL, 1846, p. 11).

O curso de ação recomendado por Vasconcelos em dois pareceres de 1846 (BRASIL, 1978e; BRASIL, 1978h) reafirmará o enquadramento do caso pela antítese particular/universal. As violações territoriais levadas a cabo pela Grã-Bretanha não podiam ser resolvidas pela força, de vez que, “Infelizmente, não estamos preparados para a guerra” (BRASIL, 1978h, p. 181). Restava ao Brasil “dissimular a justa indignação”; abdicar da proteção dos súditos empenhados no tráfico – pois não apenas este é ilegal, como também “é mais útil ao Governo Imperial que sejam eles perseguidos pelos ingleses” (BRASIL, 1978h, p. 182) –; e levar ao conhecimento dos “povos independentes” a perpetração de tais “atos de violência e ferocidade, que a civilidade tem proscrito” (BRASIL, 1978h, p. 181). Embora se refira de passagem ao fim do tráfico como “empresa de filantropia e civilização” (BRASIL, 1978d), a fusão da civilidade com a regulação da violência, em Vasconcelos, faz ambos os propósitos no mínimo equivalentes. O texto de Abaeté realça esse emprego ambivalente da figura da civilização. Tendo defendido a civilidade do tráfico, o autor faz um desagravo: o protesto contra os abusos britânicos não eximia o Império do combate ao tráfico, “que todos os governos ilustrados e cristãos deploram e condenam” (BRASIL, 1846, p. 12).

Essa ambivalência desaparece na série de votos dissidentes do visconde de Maranguape aos pareceres relatados por Vasconcelos (BRASIL, 1978d, 1978e, 1978h). O conselheiro rejeita o curso de ação recomendado por Vasconcelos e o enquadramento que vinha sendo dado ao caso. Em primeiro lugar, observa que deixar os brasileiros à mercê de tribunais britânicos importaria em renúncia formal dos direitos soberanos do país, por sua vez um convite a que todos os povos desprezassem o Brasil como incapaz de independência. Em segundo lugar, observa que o Brasil – ao continuar permitindo o tráfi-

co mesmo depois de promulgada uma lei que o proibia, em 1831 – infringia a convenção de 1826. Devia o Brasil negociar com a Grã-Bretanha, pois essa infração justificava as violências daquele país. Além disso, outro pretexto das violências era a prática de “fatos [o tráfico] reprovados pelos governos de todas as nações civilizadas” (BRASIL, 1978h, p. 185). Uma longa passagem, em voto dissidente a parecer de Vasconcelos de 1846, conclama o Estado a pugnar pela imediata abolição do tráfico e reposiciona a discussão pela antítese civilização/barbárie.

Já a mais adiantada e poderosa nação do Novo Mundo tinha aberto o exemplo de uma medida tão política como urgente; já se tinha observado quanto pode um governo, quanto prospera uma nação, quando não transigem com mal-entendidos interesses, quando não lhes subordinam a causa da justiça, da humanidade, da civilização, e do engrandecimento da sociedade. É, pois, para lamentar que, sendo nesse procedimento imitada por todas as outras Repúblicas da América, não o fosse também por este Império, quando a aversão a este nefando tráfico era proclamada na tribuna, partilhada pelo governo e sustentada na imprensa, a fim de saírem os brasileiros, por si mesmos, da degradação a que seus maiores os condenaram, misturando-os com uma raça que só lhes podia trazer, a par de grosseiras e limitadas produções, péssimos hábitos, sustos e receios, e todas as calamidades da escravidão [...] No Brasil, uma só voz não ousa levantar-se contra a entrada de tantos navios que diariamente lhe trazem milhares de defensores das instituições do Haiti! (BRASIL, 1978h, p. 183).

A figura da civilização centraliza a apreciação do tráfico, subtraindo relevância aos argumentos até aí arrolados pela antítese particular/universal. Trata-se, nas nações da América, de mimetizar a solu-

ção dos EUA ao empecilho a seu progresso representado pelos “mal-entendidos interesses”. Como diria Maranguape em parecer de 1849 (BRASIL, 1979a), o Brasil “só aguarda a consolidação de suas instituições”, junto de anos de paz e tranquilidade, para transformar-se em “uma das primeiras potências marítimas e comerciais”. Mais que o tráfico, é a escravidão que se faz maior obstáculo à civilização no Brasil – as “instituições de Haiti” configuram-se como pólo antitético às instituições liberais, cuja consolidação também preocupava o marquês de Abrantes.

Ainda em 1846, um parecer relatado por Honório Hermeto Carneiro Leão, marquês de Paraná, demarca posição completamente oposta (BRASIL, 1978i). A enunciação de Paraná não faz qualquer menção à antítese civilização/barbárie ao discutir o tráfico, evitando ambivalências como a de Abaeté. Seus argumentos sobre a posição a adotar perante a Grã-Bretanha reproduzem, em larga medida, os de Vasconcelos, e empregam exclusivamente a antítese particular/universal. A gravitação do parecer está no questionamento de uma premissa da agenda bilateral: a viabilidade econômica da supressão do tráfico. De acordo com Paraná, a agricultura é “quase único elemento de riqueza do Império”, razão pela qual a falta de braços é “geralmente sentida”. A lei de 1831, derivada da convenção de 1826, foi feita de boa-fé, e tentou-se mesmo “estigmatizar” o tráfico, mas não foram tomadas as providências que viabilizassem a abolição. Persistiu esse estado de coisas, e o conselheiro julga inviável a abolição imediata, excluindo a possibilidade de “execução rigorosa” de qualquer nova convenção com a Grã-Bretanha. O maior obstáculo para a mudança estaria nos “graves embaraços e resistência na opinião pública”, que levariam o Estado a “adotar medidas violentas que poderiam comprometer a segurança e a tranqüilidade do país” (BRASIL, 1978i, p. 229). Quatro eram os requisitos para a abolição do tráfico: tomada de medidas para o suprimento de mão de obra alternativa, realocação dos capitais empregados no tráfico para empresas de importação de colonos,

comprovação prática do sucesso das medidas de suprimento alternativo e viabilização do cumprimento do fim do tráfico junto à “opinião pública”.

Em voto dissidente a esse parecer, Maranguape aprofunda o reposicionamento de figuras na apreciação do caso (BRASIL, 1978i). Afastando ainda mais a antítese particular/universal, o conselheiro sugere que o *bill* Aberdeen cada vez menos é tido como “medida injusta e violenta”, tendo-se considerado correto qualificar os brasileiros envolvidos no tráfico como piratas, “como se fossem súditos dessas potências barbarescas, com as quais não eram precisos tratados para perseguição dos seus corsários” (BRASIL, 1978i, p. 233). À aproximação do Brasil do pólo bárbaro na antítese em tela, corresponde uma reformulação das condições do exercício soberano no país. Em julho de 1850, opinando em Conselho de Estado pleno sobre a posição que o Império deveria adotar diante das redobradas pressões da esquadra britânica sobre portos e mar territorial brasileiro, Abrantes desaconselha qualquer tipo de resistência armada aos atentados britânicos (SENADO, 1978a). No entender do conselheiro, faltava ao Brasil força material para resistir aos atentados, mas também força moral, “visto que nenhuma Nação culta [...] simpatizaria com a luta [...] que travássemos, e que teria por fim, ao menos indiretamente[,] a proteção do tráfico” (SENADO, 1978a, p. 252). A soberania, além do jogo de poder inscrito na lógica particularista, torna-se portanto submetida a uma moralidade civilizada, mais que universalista. Isso não significava, porém, reconhecer à Grã-Bretanha o direito de visita em portos e mares territoriais brasileiros, solicitado por seu almirantado em 1850. O visconde do Uruguai, então ministro dos estrangeiros, afirmaria preferir os atos britânicos como violências não sancionadas a “sacrificar o princípio sagrado da independência do nosso território” (URUGUAI, 2002b, p. 595).

A abolição do tráfico, efetivada por lei de setembro de 1850, não foi imediatamente precedida por pareceres da Seção dos Negócios Es-

trangeiros, mas por debates do Conselho pleno e discussões no Parlamento. Uma referência final no caso é ao discurso do ministro Uruguai na Câmara dos Deputados, ainda em julho de 1850 (URUGUAI, 2002a). A enunciação em Uruguai combina as antíteses particular/universal e civilização/barbárie na exposição dos motivos pelos quais o tráfico se tornou insustentável. Por um lado, a “incansável tenacidade” de uma “nação poderosa” como a Grã-Bretanha não só torna formidáveis suas pressões sobre o Brasil, como também obtém de todas as nações marítimas da Europa e da América a anuência ao fim do tráfico. Por outro lado, “a civilização há de fazê-lo cessar completamente algum dia” (URUGUAI, 2002a, p. 571), cabendo ao Brasil sair do “sono da indolência”, aperfeiçoar sua produção pelo aumento da mão de obra livre e “arredar” das cidades “essa multidão de escravos que as entulham”. A combinação das antíteses firma a discussão sobre o fim do tráfico como tema de política interna, anulando as ressalvas do cálculo econômico de Paraná. Para Uruguai, as medidas de repressão ao tráfico seriam apenas parte de uma “solução mui ampla e mui importante”. Elas deviam ser ponderadas no quadro de um novo “sistema” a ser adotado, responsável pelo “futuro engrandecimento de nosso país”.

### ***Direitos civis e criminais de súditos britânicos***

Opostos em outras matérias, os membros da Seção dos Negócios Estrangeiros convergem na negativa à concessão de direitos soberanos extraterritoriais às potências europeias, especialmente diante de reclamações britânicas sobre o enquadramento de súditos daquela nacionalidade no sistema judiciário brasileiro (BRASIL, 1978f, 1978j, 1979a, 2005). Um parecer de 1846 relatado por Maranguape bastará para adensar a apresentação, ao associar-lhe ao tema da civilização (BRASIL, 1978f). Seu objeto é a alegação britânica de dupla infração de privilégios para os súditos daquele país previstos no trata-

do anglo-brasileiro de 1827. A detenção de Barney Byrne por suspeita de assalto a uma igreja na Bahia teria sido feita sem atenção às estipulações de que a detenção sumária de um britânico só seria permitida no caso de flagrante delito; e de que deveria ser precedida de ordem formal lavrada pelo juiz conservador da nação britânica. A isso, dois argumentos são antepostos pelo relator.

O primeiro é de que a Conservatória seria juízo especial de primeira instância, mas não a consignação de direitos especiais em causas civis ou criminais. Estas se regulariam pelo Código do Processo Criminal, que gozava de irrestrita validade no território brasileiro – arguir em sentido contrário seria supor, como dissera Maranguape em outra oportunidade, “uma anomalia da ordem social moderna” (apud CALÓGERAS, 1989, p. 373). Maranguape explica que a reclusão de Byrne se qualificava como custódia enquanto se dirimia a incerteza sobre sua participação no crime, e não como detenção arbitrária, como pretendia a diplomacia britânica. A distinção entre custódia e prisão, inscrita no Código, era copiada da doutrina do jurista inglês William Blackstone: “Admira, pois, que o Governo britânico não tenha compreendido as razões que justificam o procedimento havido com aquele seu súdito na cidade da Bahia, sendo ele uma imitação do que se pratica em Inglaterra” (BRASIL, 1978f, p. 141). Essa fonte da mímese – não se esquece de notá-lo o relator atento à figura da civilidade – era “o país mais cioso da liberdade pessoal de seus cidadãos” (BRASIL, 1978f, p. 145). O segundo argumento é de que o tratado de 1827 previa que ordem formal de “autoridade legítima” devia preceder a detenção de britânicos. Reconhecer legitimidade apenas no juiz conservador era leitura “inexequível e absurda”, por isentar os britânicos da autoridade policial brasileira. Tratando da jurisdição de cônsules estrangeiros em parecer de 1849, Maranguape explicaria que esses agentes podiam arbitrar disputas entre marinheiros ou comerciantes de sua nacionalidade, mas nunca se lhes concedia autoridade judicial, “senão nos estados da barbaria” (BRASIL, 1979a, p. 181).

A objeção é semelhante à feita à Conservatória, associando-se com clareza o exercício de direitos soberanos ao status de civilidade.

### ***Imperativo de modernização***

Já se observou que o padrão de ordenamento político e legal extraeuropeu no século XIX reservava para os países ditos menos ou não civilizados o princípio de divisibilidade da soberania. A constante discussão desse princípio na relação Brasil-Grã-Bretanha refere o pensamento imperial de política externa ao padrão extraeuropeu. O *bill* Aberdeen e as reivindicações de direitos civis e criminais especiais encetam variadas objeções à noção de que a regulação de certas esferas de atividade da sociedade pudesse ser transferida para a Grã-Bretanha com o fito de ser mais bem gerida, rompendo a exclusividade da prerrogativa soberana do Império sobre sociedade e território. Tratar-se-ia de outorgação infundada e não reciprocada de autoridade punitiva para a Grã-Bretanha sobre súditos brasileiros envolvidos no tráfico (Vasconcelos); de equivocada estratégia de transferência consentida de autoridade punitiva à Grã-Bretanha (Maranguape); de insustentável exceção ao princípio sagrado de independência territorial (Uruguai); e de anômala presunção de isenção dos súditos britânicos da autoridade judiciária brasileira (Maranguape). Esse conjunto de objeções adverte unanimemente contra o limbo criado pelo risco de “usurpação” da independência brasileira, indicando a viva apreensão produzida pela concretude do tema da divisibilidade da soberania na pauta britânica (BELL, 2007, p. 169; PITTS, 2007, p. 81). De fato, abre-se uma temática que não se circunscreve a um debate sobre as limitações da soberania por normas internacionais, senão também a um debate sobre o teor da civilização no Brasil.

Podem-se discernir duas vertentes nesse debate da Seção dos Negócios Estrangeiros, que se organiza ao redor do tema do tráfico de escravos. A primeira delas parte do enunciado, em parecer de 1845, de que o Brasil é coetâneo com a Europa: o tráfico fora abolido há pouco

tempo naquele continente, e a escravidão era fato corrente em nações que nem por isso deixavam de ser tidas por civilizadas (Vasconcelos). Essa proposição de contemporaneidade é cercada por argumentos que reproduzem um dos pólos do debate brasileiro do século XIX sobre a escravidão (CARVALHO, 2005b). Economicamente, o tráfico é defendido como um imperativo para a riqueza nacional, podendo ser abolido apenas quando comprovado o sucesso da produção por mão de obra livre e imigrada (Paraná). Politicamente, a abolição é impraticável enquanto arrisque a ordem no país, denotando a imprescindibilidade do concurso da classe proprietária, ou da “opinião pública” (Paraná). Moralmente, faz-se referência aos anais do próprio Parlamento responsável pelo *bill*, encontrando-se ali defesa da justiça e humanidade da causa do tráfico (Abaeté). Em todas essas razões se funda a consideração do *bill* Aberdeen como um problema de política exclusivamente exterior, o que subscrevia a definição de uma “cidadania restrita aos proprietários [e afirmava uma soberania que] passava antes pela consolidação do poder senhorial na sociedade brasileira” (RODRIGUES, 2000, p. 106). Dada a impossibilidade de se fazer guerra à Grã-Bretanha, ponderam-se formas de persuadi-la a respeitar a indivisibilidade soberana e recomenda-se desalentadamente a dissimulação e a transferência tácita de autoridade punitiva àquele país (Vasconcelos e Paraná).

A afirmação paralela de que países “ilustrados e cristãos” “deploram e condenam” o tráfico, também contida no – por isso mesmo – ambivalente protesto oficial ao *bill* assinado por Abaeté, marca a transição para a segunda vertente na disputa de definições sobre a civilização. Essa vertente parte do enunciado, em parecer de 1846, de que o Brasil não é coetâneo com a Europa: o tráfico é fato reprovado por todas as nações civilizadas (Maranguape). O enunciado pode ser referido a um entendimento da relação entre as partes do mundo segundo um tempo evolucionário, fundador de uma escala de progresso sociocultural entre os países. Essa escala permitiu ao discurso antropológico

do século XIX a confecção de um método comparativo que discrimina entre o civilizado (a modernidade da Europa) e o bárbaro (o atraso não moderno de outras regiões do globo) (FABIAN, 1983), possibilitando ainda a distinção entre a civilização como fato consumado e como processo de superação do atraso (KEENE, 2002). Esses desenvolvimentos não foram estranhos ao pensamento brasileiro da época, que passa a tratar o Brasil como um “país novo”, ao qual se reservava grande progresso futuro (CANDIDO, 2006). Na reflexão diplomática, a premência dada ao tema da consolidação das instituições (Abrantes e Maranguape) assegura aquele caráter de processo em aberto da civilização no Brasil, e recomenda averiguar mais detidamente o papel do método comparativo na política externa.

Para compreendê-lo, é preciso considerar o segundo pólo do debate do século XIX sobre a escravidão (CARVALHO, 2005b), cujo expoente é José Bonifácio de Andrada e Silva (2002). Para esse autor, a civilização não pode se desenvolver no Brasil sem a existência prévia da liberdade individual, o que investe a escravidão do status de maior obstáculo a uma ordem liberal no país. Se no primeiro pólo do debate sobre a escravidão se pressupunha a heterogeneidade de sociedade – a “africanização” parcial do país –,<sup>6</sup> a civilização, nesse segundo pólo, pressupõe um modelo de sociedade homogênea.<sup>7</sup> Nessa linguagem se inserem os argumentos contrários ao tráfico. Economicamente, é preciso melhorar a produção pela maior eficiência da força de trabalho assalariada (Uruguai). Politicamente, não convém aumentar o número de “defensores das instituições de Haiti” (Maranguape). Moralmente, bastaria lembrar a já referida condenação e deploração do tráfico pelas nações civilizadas.<sup>8</sup> O caso da “nação mais adiantada do Novo Mundo” – “lamentavelmente” não seguido pelo Brasil – torna-se, pelo exercício comparativo, exemplo autoritativo do poder de um governo e da prosperidade da sociedade que atendia à causa da civilização abolindo o tráfico. Esse conjunto de razões desautoriza o tratamento do *bill* Aberdeen como um problema puramente de política externa. É reveladora a combinação de antíteses no discurso de

Uruguai que consagra o projeto de abolição do tráfico: “junto com o reconhecimento da força inglesa estava presente a ideia da necessidade da modernização da produção no país” (COSER, 2008, p. 214). Ainda que transigindo com a classe proprietária (MATTOS, 2004, p. 239), a lei de 4 de setembro de 1850, que decreta a abolição do tráfico, não pode deixar de se referir ao ideal de uma sociedade homogênea e de uma economia assalariada eficiente, cuja implementação o Estado faria a ponderável custo político (ver os contra-argumentos políticos e econômicos de Paraná).<sup>9</sup> Identificado no “pólo racional” e “neutro” do sistema político imperial um padrão de civilização contrário ao tráfico e à escravidão, o método comparativo inscreve um imperativo de modernização no pensamento de política externa e repercute sobre os “mais vitais interesses” da arena política interna, reconfigurando-os.

Esse desdobramento do internacional dentro do Brasil sugere uma inversão da fórmula de Celso Lafer:<sup>10</sup> aqui, a política externa seria um esforço de compatibilização de necessidades externas com possibilidades internas. Isso porque o padrão de relacionamento extraeuropeu se marca por uma estrutura política mais centralizada do que aquela verificada no padrão intraeuropeu, no qual o respeito ao princípio da soberania territorial garante um sistema descentralizado e menos hierarquizado (GARCIA, 2006; KEENE, 2002). A compatibilização entre instituições europeias e a sociedade brasileira torna-se um argumento legitimador na política externa, presumivelmente capaz de afastar a ameaça da divisão da soberania – tal o caso no parecer de Maranguape sobre as reclamações referentes à reclusão do súdito britânico Barney Byrne. Nele, o princípio de liberdade individual, cultuado na Grã-Bretanha, era colocado como baliza do sistema jurídico nacional, por isso mesmo diferenciando o Brasil dos “[E]stados da barbaria”, em que atribuições extraterritoriais de juízes conservadores e cônsules obstavam ao desenvolvimento da “ordem social moderna”.<sup>11</sup> Incorpora-se à soberania uma dimensão moral, além da material (Abrantes), garantindo-se a observância de normas

de civilização como pré-condição do cálculo particular/universal e evitando-se com isso que a indivisibilidade da soberania sirva de pretexto para a manutenção ou adoção de práticas “bárbaras”.<sup>12</sup> Em suma, o reconhecimento do imperativo da modernização afigura-se estratégia exterior comum aos conselheiros adeptos do entendimento sobre a necessária homogeneidade social, embora com isso não se pretenda reduzir a pluralidade de suas reflexões individuais.

A reflexão do Segundo Reinado sobre relações bilaterais coloca a política externa brasileira em uma encruzilhada entre os padrões intra e extraeuropeus de ordenamento global. Versada no debate entre perspectivas ascendentes e descendentes, a reflexão viu-se às voltas com questões de modernização, deixando o argumento da adesão às instituições civilizadas, senão como tradição, como curso de ação exemplar.

### **Ministério das Relações Exteriores**

A centralização das discussões de política externa pelo MRE<sup>13</sup> ao longo da Primeira República pode ser compreendida por referência à reorganização do Estado brasileiro empreendida na segunda década do novo regime. As reformas políticas então postas em marcha, já se observou (LESSA, 2001), tinham por objetivo superar o que se identificava como os maiores problemas do decênio inicial da República: reduzida institucionalização dos mecanismos de governo, acentuada politização das Forças Armadas e anarquia nos âmbitos estaduais em decorrência da questão do federalismo. Contra esse momento visto como de anarquia, logrou-se no mandato presidencial de Manuel Ferraz de Campos Salles (1898-1902) a desconexão entre as disputas de facções, relegadas à política estadual, e o executivo federal. Este se votava agora à chamada “obra administrativa”, retomando as tradições do Império de autonomia do governo central e de obstrução à incorporação política na esfera pública (LESSA, 2001).

Esse quadro institucional, consolidado ao longo da segunda década republicana, localizava a política externa no âmbito administrativo e a insulava de disputas distributivas (LIMA, 2000). Discursando ao assumir a chancelaria em 1902, José Maria da Silva Paranhos Júnior, barão do Rio Branco, afirmaria que a pasta de relações exteriores “não é e não deve ser uma pasta de política interna” (RIO BRANCO, 1945b, p. 757). Essa desconexão entre as políticas interna e externa é própria à retórica do particularismo, em que a diplomacia se limita a uma elite capacitada à gestão de interesses de Estado (WALKER, 1984). Mais uma vez, o “internacionalismo ingênito” do Rio de Janeiro se referiria ao elo entre a atividade diplomática do Estado soberano e o sistema de Estados.

Outro sentido desse internacionalismo, como no caso do Império, está na relação entre o Estado e a sociedade. Firmada a ordem institucional, foi possível que no mandato presidencial de Francisco de Paula Rodrigues Alves (1902-1906) se tratasse de uma série de reformas no Rio de Janeiro, em nova leva do processo de “re-europeização” (FREYRE, 2003a). Além de transformações urbanísticas inspiradas nas exemplares reformas de Paris, as próprias relações sociais eram influenciadas por padrões de vida aristocráticos franceses e ingleses (CARVALHO, 2005a), e a capital em modernização passa a ser tida como locus de civilização – na voga da época, a expressão “o Rio civiliza-se” (BROCA, 2004). Nesse contexto, mais que executor dos cálculos políticos orientados pela antítese particular/universal, o MRE pode ser visto como articulador do programa interno de europeização ao posicionamento externo no sistema de Estados.<sup>14</sup> Dessa articulação, participaria a *intelligentsia* da República, atraída para o MRE na gestão de Rio Branco (1902-1912) (SEVCENKO, 2003). Membros proeminentes dessa intelectualidade, Joaquim Nabuco e Rui Barbosa seriam arregimentados para a diplomacia, atuando respectivamente nas conferências multilaterais de 1906 e de 1907 e debatendo a política multilateral com o chanceler.

## **“Lugar Intermédio”: A Participação do Brasil em Conferências Multilaterais**

A participação em assembleias interestatais, entre 1906 e 1907, ocasiona um debate entre os quadros diplomáticos brasileiros a respeito dos limites da soberania e do imperativo de modernização em negociações multilaterais. Esse novo tipo de reunião tem constantemente afirmada a sua importância para as relações exteriores: se a conferência pan-americana era ocasião prestigiosa, por sediar-se em um Rio de Janeiro “que se transforma e rejuvenesce há três anos apenas” (RIO BRANCO, 1948c, p. 96), a conferência da Haia não era menos que assembleia onde “se reunia a flor da cultura de todos os povos” (BARBOSA, 1962b, p. 132). Esta seção acompanhará a divergência sobre o “lugar” do Brasil na ordem multilateral – alinhado aos fortes ou aos fracos – e a convergência quanto ao requisito para a participação nessa ordem – a modernização.

### ***III Conferência Internacional Americana***

Em despacho telegráfico de 1906, o barão do Rio Branco (1945a) apresenta a Joaquim Nabuco, embaixador brasileiro nos EUA e principal negociador do país na III Conferência Internacional Americana, os termos da política hemisférica. No texto do chanceler, o ordenamento político do continente americano é obtenível pela reunião de Argentina, Brasil, Chile, EUA e México. Esse arranjo exclusivo, que viabiliza acordos “no interesse geral”, tem sua fonte na prática europeia: “O concerto europeu é formado apenas pelas chamadas grandes potências [...]. Entrando muitos [Estados], seríamos suplantados pelo número sempre que se tratasse de tomar qualquer resolução” (RIO BRANCO, 1945a, p. 760). Discernidos os Estados dotados de interesses individuais daqueles dotados de interesses coletivos, a gestão da ordem interestatal americana é atribuída a um

agrupamento de países fortes e não para uma somatória dos países do hemisfério, denotando-se o caráter oligárquico dessa gestão.

Dois outros documentos de Rio Branco qualificam essa enunciação, até aqui pautada pela dupla particular/universal. Em despacho a Nabuco datado de 1905, Rio Branco (LINS, 1945, p. 498) emprega o civilização/barbárie para distinguir entre a Argentina, o Brasil e o Chile, por um lado, e demais Estados latino-americanos, por outro. Os três primeiros nada teriam a temer na proclamação de um “direito de expropriação contra os povos incompetentes” pelo presidente Theodore Roosevelt dos EUA, uma vez que não se poderia dizer com justiça que estivessem “no número das nações desgovernadas ou turbulentas que não sabem fazer ‘bom uso da sua independência’” (RIO BRANCO apud LINS, 1945, p. 498). O Brasil, em particular – diria o chanceler em discurso de 1906 por ocasião de homenagem do Exército Nacional –, passado o período republicano de “discórdias civis” e “agitações políticas”, lançava-se agora “resolutamente no caminho de todos os melhoramentos morais e materiais” (RIO BRANCO, 1948a, p. 102). Os demais Estados latino-americanos – prossegue o despacho de 1905 – não se deviam sentir ameaçados pelos EUA, pois “têm o remédio em suas mãos: é tratarem de escolher governos honestos e previdentes e, pela paz e energia no trabalho, progredirem em riqueza e força” (RIO BRANCO apud LINS, 1945, p. 498). O alinhamento desses países dos mecanismos de gestão da ordem hemisférica se afigura, assim, sobretudo como consequência de seu ínfimo nível de progresso.<sup>15</sup> Além disso, esse progresso, afirma Rio Branco (1948b) em discurso na sessão inaugural da III Conferência, representava a expansão das atividades comerciais e industriais europeia. Tratava-se de uma retribuição das “nações novas” da América à Europa: “Ela nos criou, ela nos ensinou, dela recebemos incessantemente apoio e exemplo, a claridade da ciência e da arte, as comodidades da sua indústria, e a lição mais proveitosa do progresso” (RIO BRANCO, 1948b, p. 88).

## ***II Conferência da Paz***

No contexto da II Conferência da Paz, em 1907, a discussão plenária sobre uma Corte Permanente de Arbitragem enseja um intercâmbio entre Rio Branco e o delegado brasileiro, Rui Barbosa. Informado de que, dos dezessete assentos previstos para a corte em projeto da Alemanha, Grã-Bretanha e EUA, nove seriam contemplados permanentemente para grandes potências, sendo os demais distribuídos rotativamente para grupos de Estados – para os dez países da América do Sul se destinava um assento –, Rio Branco acusa “a maior desigualdade” na formação dos grupos.<sup>16</sup> O chanceler evoca, em telegrama a Barbosa, trecho do discurso do secretário de Estado dos EUA, Elihu Root, na conferência de 1906: “consideramos que a independência e a igualdade de direitos do menor e mais fraco membro da família das nações façam jus a tanto respeito quanto aqueles do maior império”.<sup>17</sup> Em seguida, embora afirmando preferir esse princípio de igualdade soberana entre os Estados, de teor universalista, Rio Branco considera alternativas que poderiam ser adotadas a título de “transação”,<sup>18</sup> atendendo ao interesse particular de “garantir um lugar permanente para o Brasil naquele tribunal” (BURNS, 2003, p. 154).<sup>19</sup> Quando afinal autoriza a defesa da igualdade soberana por Barbosa, Rio Branco o faz deixando claro que essa decisão foi subordinada ao fracasso de negociações bilaterais com os EUA, com os quais se tentaram aquelas transações.<sup>20</sup>

Na resposta às prospecções de Rio Branco e em seu discurso no plenário da assembleia, quando é afinal autorizado pelo chanceler a defender a igualdade soberana como critério para a composição da corte, Barbosa apresenta arrazoado diverso para a defesa do princípio da igualdade soberana. Contrário a transações que comprometessem a posição universalista, Barbosa pondera com Rio Branco que, fora de soluções baseadas naquele princípio, “incorremos [na] censura [de sermos] interesseiros e agravaremos [a] indisposição [dos] pequenos

estados americanos [a] nosso respeito[,] enfraquecendo nossa autoridade moral”.<sup>21</sup>

Em seu pronunciamento em plenário, no dia 27 de agosto de 1907, Barbosa (1966) principia pela afirmação de que há uma “urdidura de leis essenciais, que guardam as nações de retornarem à barbárie” (BARBOSA, 1966, p. 252). Uma dessas leis é a “igualdade das nações qualquer que seja sua força ou seu tamanho” (BARBOSA, 1966, p. 252), princípio declarado pela I Conferência da Paz, em 1899, para a organização de uma corte de arbitragem. Esse princípio da igualdade soberana contribui para o processo pelo qual o direito “distribui” justiça entre as nações, pois é justo dar a todos os países, fracos e fortes, “uma posição igual, no tribunal que deve julgar a uns e aos outros” (BARBOSA, 1966, p. 257). A igualdade jurídica é o “último freio da ambição e do orgulho entre os povos”, tornando a soberania nacional “ponto de comensurabilidade moral” que desconhece diferenças de riqueza e de força entre os Estados. Daí a censura do plenipotenciário ao esvaziamento, no projeto patrocinado pela Alemanha, EUA e Grã-Bretanha, do apoio ao arranjo inclusivo concebido em 1899 com base na igualdade soberana, e sua crítica ao silêncio – e, portanto, à arbitrariedade – desses países no debate sobre o critério de classificação dos Estados-membros da corte, imposto de “forma muda, mas deplorável”.

Nessa altura, a enunciação excede os termos instruídos pela dupla particular/universal e remete à dupla civilização/barbárie. O plenipotenciário brasileiro mobiliza os atributos sócio-históricos do Brasil para argumentar que o quadro interno do país não poderia ser a razão – não se ausculta outra no mutismo dos poderosos – de sua desclassificação política e mesmo da despreocupação das grandes potências em justificá-la. (Cabe adiantar que, discursando depois da conferência, Barbosa (1962b) afirmaria ser necessário que os estadistas brasileiros se convencessem de que a reputação do país no exterior era o

“mais seguro critério dos seus interesses”. Essa preocupação, entre outras influências sobre o desenvolvimento nacional, “nos abonará as lutas, nos civilizará os costumes”). Na conferência, o argumento exposto enfoca o nível de civilização já verificado no país, apontando a ilegitimidade do arranjo exclusivo que discrimina Estados, como o Brasil, adeptos do processo modernizador.

Se a Europa e os Estados Unidos eles mesmos conhecessem melhor o nosso continente, não infringiriam essa grave injustiça contra nações repletas de porvir e já tão notáveis por seu progresso. Elas não são Estados dependentes, como há alhures; não são povos que chegaram no termo de seu desenvolvimento, como algumas do Velho Mundo ranqueadas à nossa frente nessa hierarquia [proposta]: são nações em plena exuberância da juventude, que herdaram em tudo a civilização européia, que não estão tão longe quanto se supõe da cultura intelectual deste continente [Europa], que se encontram hoje em pleno surto de uma vida maravilhosamente robusta [...]. Felizmente não é sobre este terreno que teremos que formular a questão, pois divergimos do projeto justamente quanto a seu princípio. O projeto nos convida a discutir os graus, a verificar os lugares. Nós não aceitamos os graus. Nós não disputamos os lugares (BARBOSA, 1966, p. 253-254).

Em dois discursos após a conferência, Barbosa discorreria sobre as decorrências das posições universalistas ali adotadas. No que tange ao ordenamento hemisférico, o princípio da igualdade soberana conferia à América uma “integridade suprema” que a resguardava de “uma justaposição grosseira de humilhações e privilégios, de cobiças e espoliações, de exclusões e precedências” (BARBOSA, 1962a, p. 156). No que tange ao ordenamento global, o delegado parte de um diagnóstico particularista: “Abaixo das oito grandes potências que

entre si repartem o domínio da força, nenhum Estado se adianta ao Brasil no conjunto dos elementos, cuja reunião assinala a superioridade entre as nações” (BARBOSA, 1962b, p. 130), reservando-se ao país um “lugar intermédio”. A posição de meio termo – “Tão distante da soberania de uns como da humildade de outros” – pretende aproximar o particular (a força) ao universal (o direito): “na sua extrema delicadeza, devia ter uma linguagem sua, moderada e circunspecta, mas firme e altiva, quando necessária” (BARBOSA, 1962b, p. 131).

Nabuco, ainda embaixador nos EUA, corresponde-se ao longo da II Conferência com o delegado brasileiro (NABUCO, 1999a, 1999b, 1999c). Sua posição na dupla particular/universal é simetricamente oposta à de Barbosa. Retomando a lógica da conveniência, afirma que a defesa do princípio da igualdade soberana foi “toda de ocasião, em defesa própria, para evitar que nos amesquinhassem” (NABUCO, 1999b, p. 72). Para Nabuco, a proposta de equivalência do voto de países com grandes disparidades populacionais nas deliberações parlamentares entre Estados ou em tribunais internacionais não pressuporia “igualdade, mas desigualdade, pois nenhum contrato de sociedade é feito sem atenção à lei de proporção” (NABUCO, 1999a, p. 61). À vista da aliança de países desfavorecidos pelo arranjo exclusivo proposto na Haia, liderada por Barbosa com base na igualdade soberana, Nabuco adverte que, caso outros países queiram “engrandecer” o Brasil, “não devemos dizer que não entramos onde não entram também S. Domingos e Haiti” (NABUCO, 1999b, p. 72).

A objeção de Nabuco à aceitação universalista das consequências da igualdade soberana na agenda das relações exteriores toma forma em seus comentários particularistas sobre a política hemisférica. Qualquer aliança sul-americana lhe parece “sério perigo”, pelas duas consequências que cogita. A primeira é que tal aliança tirasse a região da esfera de proteção dos EUA pelos termos da doutrina Monroe, incitando movimentos expansionistas da Alemanha.<sup>22</sup> A segunda é que tal aliança levasse os países da região a recorrer aos EUA como ga-

rante de um sistema que tornaria o “arbitramento a lei de todo o hemisfério sul-americano e não a vontade das suas maiores nações” (NABUCO, 1999c, p. 72).

Essa posição particularista é acompanhada de considerações de ordem civilizacional que configuram uma hierarquia cultural. Escrevendo após o fim da conferência, Nabuco externa o desejo de que o reconhecimento público ao trabalho de Barbosa não se devesse à defesa da igualdade soberana pelo estadista baiano, e sim ao “brilho e culminância intelectual” do delegado na representação do Brasil na assembleia de Estados. O grande benefício a tirar da conferência, escreve a Barbosa, “é a reputação de alta cultura que V. criou para o Brasil [...] na sua atitude [...] V. mostrou bem que se sentia o representante de uma grande nação, e que queria que a tratassem como tal. Essa alma é incompatível com o princípio de que não há diferenças” (NABUCO, 1999b, p. 72, grifo suprimido).<sup>23</sup> Cumpre referir, a propósito, o discurso do presidente da República, Afonso Pena (1962), durante cerimônia em homenagem ao trabalho de Barbosa na Haia. Nele, a enunciação também se pauta pela adesão ao discurso civilizador: o feito notável do delegado brasileiro, pugnando nessa “memorável assembleia das nações civilizadas” pelos “princípios mais liberais”, teria sido testemunhar “perante o mundo civilizado os ideais que sempre guiaram, e guiam o povo brasileiro” (PENA, 1962, p. 175).

### ***“Lugar intermédio”***

Uma primeira ordem de considerações a respeito do debate sobre relações multilaterais na Primeira República diz respeito a ele reproduzir, em nova configuração, a aporia observada nas discussões sobre relações bilaterais no Segundo Reinado. Essa aporia, que se desenha nas discussões entre os estadistas ligados ao MRE, mas também dentro de seus próprios escritos, refere-se à aplicação (particularista) ou

repúdio (universalista) da distinção entre interesses individuais e coletivos no plano multilateral.<sup>24</sup>

Pelo lado dos objetivos individuais, critérios como a força e a população são usados para afirmar e reiterar a desigualdade no sistema de Estados. As instituições e normas multilaterais são aceitas segundo um critério “mais voltado para o espírito da cooperação do que para a definição de constrangimentos” (FONSECA JR., 2002, p. 401), isto é, evitando limites à soberania. Nesse contexto, defendem-se principalmente arranjos exclusivos: na América, o agrupamento dos países mais fortes e a ênfase na relação bilateral com os Estados Unidos (Nabuco e Rio Branco); no sistema em geral, o agrupamento dos mais fortes ou dos de maior população é considerado, desde que inclua o Brasil (Nabuco e Rio Branco; Barbosa não deixa de adotar o critério da força ao enunciar o escalonamento das potências). Um arranjo inclusivo também pode ser aceito, desde que seu princípio ordenador – a igualdade soberana – seja enunciado como meio e não como fim tanto na ordem americana quando na geral, e que as alianças por ele compostas sejam circunstanciais (Nabuco e Rio Branco).

Pelo lado dos objetivos coletivos, rejeitam-se quaisquer critérios que obstem o da igualdade no sistema de Estados. A identidade da política externa constitui-se, “pelo menos em parte, por meio da utilização [...] de argumento moral, isto é, o apoio do Brasil a instituições e sua adesão a regimes internacionais em defesa de uma ordem internacional regida por normas” (ROCHA, 2006, p. 93). Nesse contexto, ressalta-se o interesse coletivo e apenas arranjos inclusivos são defendidos: na América, como no sistema em geral, a somatória de todos os Estados gera integridade, precluindo quaisquer privilégios políticos ou legais em virtude da comensurabilidade moral de seus membros (Barbosa; Rio Branco não deixa de enunciar, pelas palavras de Root, uma igualdade fundamental entre fracos e fortes).

Nota-se que a posição particularista se vale de um raciocínio ascendente, em que a soberania – a “vontade das maiores nações” – precede e dita as necessidades sistêmicas – o interesse individual pode “transacionar” politicamente os princípios ordenadores e criar arranjos excludentes. Nota-se também que a posição universalista se vale de um raciocínio descendente, em que as necessidades sistêmicas – a “urdidura de leis essenciais” – sobrepõem-se à soberania – o interesse coletivo veta a imoralidade da postura “interesseira” em relação aos princípios ordenadores e recomenda a criação de arranjos inclusivos. Há uma tentativa de composição entre particularismo (ascendência) e universalismo (descendência), retomando-se nisso a reflexão do Segundo Reinado sobre os limites da soberania brasileira. Se a partir do visconde de Uruguai a enunciação ascendente incorpora o valor estratégico das normas para os países relativamente menos poderosos – embora não necessariamente para os relativamente mais fracos –, no sistema em que predomina a força, a partir do discurso de Barbosa em Paris, o Brasil emerge em uma posição mediana – e, por extensão, mediadora – entre fortes e fracos. Essa mediação, na singularidade da linha de conduta que exige – a linguagem do lugar intermediário é “moderada e circunspecta, mas firme e altiva, quando necessária” –, expõe em seu tensionamento máximo a aporia entre interesses individuais e coletivos: como percebeu Maria Regina Soares de Lima, o mediador entre fortes e fracos “sofre de uma dissonância permanente entre seus objetivos particulares, de cooptação internacional, e os objetivos coletivos dos países que supostamente representam de democratização dos espaços decisórios” (LIMA, 2005, p. 7).

A antítese nessa linha de força do pensamento republicano sobre relações multilaterais, como antes no pensamento imperial sobre relações bilaterais, não se resolve, quedando-se dissonante e aberta a decisões pontuais. O relevo da questão é aprofundado pelo entrelaçamento desse conjunto de divergências a uma ampla convergência a respeito do imperativo de modernização, que constitui a segunda

ordem de considerações a respeito do debate sobre relações multilaterais.

A europeização é regularidade enunciativa no tratamento da ordem social e da ação estatal. Defende-se a retribuição das “nações novas” ao apoio europeu para seu progresso moral e material, reconhecendo-se a exemplaridade da produção científica, cultural e industrial daquele continente (Rio Branco); critica-se a discriminação de “nações repletas de porvir” e “em tudo” herdeiras da civilização e da cultura intelectual europeias, diferenciando estas dos Estados dependentes, estes sim passíveis de discriminação (Barbosa); afirma-se a existência de diferenças entre as nações em função da grandeza que sua reputação de alta cultura lhes confira (Nabuco); e louva-se o decantamento dos atributos civilizados – os princípios liberais – do Brasil perante o “mundo civilizado” (Pena). Esses argumentos apontam para a modernização da sociedade como critério de legitimação da política externa. A recorrente caracterização do Brasil pela já registrada potencialidade de seu futuro indica a presença da fórmula evolucionista que equipara o tempo à mudança (FABIAN, 1983), inerente à figura da civilização, no espaço correlativo dos enunciados. O desafio colocado para a jovem nação, nesse contexto, remonta à diretriz liberal de homogeneização da sociedade (que se verifica a partir de Bonifácio, no Império), mas qualifica-a, pois reside especificamente “na desmontagem do exótico mediante a postulação de uma continuidade cultural com a Europa” (JAGUARIBE, 1994, p. 26).<sup>25</sup> Essa desmontagem renova a situação em que necessidades externas se impõem às possibilidades internas. Como no arrazoado do visconde de Maranguape sobre a legitimidade da custódia do súdito inglês Barney Byrne, o chamado de Barbosa a que os estadistas cuidassem da reputação internacional do Brasil, pois assim se civilizariam os costumes no país, expressa essa importância da ordem interna nas relações exteriores. Uma solução formal de incorporação da civilização à soberania particularista, que já fora indicada pelo marquês de

Abrantes no caso do tráfico, é encontrada na obra não diplomática de Nabuco.

Fazendo-se aqui sumário excuro pela contribuição desse autor ao pensamento social brasileiro, cabe sugerir que **Minha formação**, de 1900 (NABUCO, 2004), aprofunda a solução avançada por Abrantes. Nabuco escreve que o Brasil, por comungar o passado europeu, terá “a mesma imaginação histórica” que o Velho Continente, “desde que haja um raio de cultura”. Essa condicionalidade trai a contigência do processo de difusão de uma ordem europeia no Brasil. Ao mesmo tempo, o fato de que o “espírito humano” do século XIX seja “terivelmente centralista” denota a primazia desse processo. A longa preocupação abolicionista de Nabuco, que inclusive orienta a confecção desse texto autobiográfico (JAGUARIBE, 1994), ressalta a dificuldade na consolidação de formas políticas europeias no Brasil, ao mesmo tempo em que acentua a premência da conformação do país a padrões ocidentais (SANTIAGO, 2004). A tarefa do estadista, nesse sentido, é de se ligar ao “interesse humano, universal” e procurar “na política o lado moral”, rejeitando a submissão de suas faculdades a uma “religião local”. Como Nabuco já escrevera em **O abolicismo**, em 1883, o “verdadeiro patriotismo” era aquele que “concilia a pátria com a humanidade” (NABUCO, 2003, p. 138).

O internacional capilariza-se na sociedade brasileira, e o Estado – seu segmento insulado da política “local” – assume a causa da modernização como meio de legitimidade internacional. Tais termos, hauridos da leitura de Nabuco, podem ser usados para definir a convergência dos estadistas ligados ao MRE a respeito dos fundamentos do posicionamento externo do Brasil nos casos estudados.<sup>26</sup> Com base nesse enunciado comum do imperativo de modernização, é possível abordar diferenças a respeito da temática da modernização no plano externo. Mantida a antítese civilização/barbárie, que demarca expressamente as margens desse sistema – isto é, os Estados dependentes, que (ainda) não podem governar bem o seu território –, pode-se

divisar duas diretrizes de ação da política externa, as quais entrelaçam a lógica dos interesses individuais e coletivos a diferentes enunciações do grau de civilização no sistema de Estados.

A adoção particularista do princípio da igualdade soberana (Nabuco e Rio Branco), que veta sua decorrência para cálculos de interesse em outras agendas diplomáticas, possibilita o endosso ao princípio de divisibilidade da soberania. Esse é o caso no apoio, por Rio Branco, a um direito de expropriação que se justifica pela dita incompetência dos povos a que se aplica.<sup>27</sup> Ademais, sendo variado o grau de civilização entre as repúblicas sul-americanas, aquelas de maior nível de progresso podem se reunir em um arranjo exclusivo (inscrito no direito convencional, no caso do projetado Tratado do A.B.C.) de coordenação de políticas para a supressão da desordem na vizinhança. O que, no Segundo Reinado, era a cooperação bilateral para consolidação das instituições liberais no Brasil (Abrantes), vê-se agora ser uma cooperação regional direcionada à vizinhança.<sup>28</sup> Reitera-se, com isso, a distinção entre tipos – ordeiros e desordeiros – de entes soberanos, atribuindo-se valor moral diferenciado a um e outro (DOTY, 1996). Como sugere uma avaliação sobre o ajuste entre política interna e externa na gestão de Rio Branco, o chanceler “não teria podido realizar a sua obra com uma política interna enfraquecida, com uma administração pública caótica, apática, falando em nome de um país sem ordem e sem o funcionamento regular das instituições” (LINS, 1945, p. 528-529).

A adoção universalista do princípio da igualdade soberana (Barbosa), que impõe sua decorrência para cálculos de interesse em outras agendas diplomáticas, possibilita o repúdio ao princípio de divisibilidade da soberania. Esse é o caso na declaração de Barbosa sobre a “integridade suprema” do sistema de Estados americano. Em escopo mais amplo, Barbosa defende a “comensurabilidade moral” entre os Estados soberanos, rejeitando frontalmente qualquer diferenciação nesse campo. Remonta, nisso, ao zelo do visconde de Abaeté contra

tratados desiguais, aos quais opunha a reciprocidade efetiva como garantia da equivalência entre os soberanos.

O descrédito da divisibilidade soberana coloca em causa a própria existência de dois padrões de ordenamento político e – especialmente – legal na política global. Afirmando a modernização e a eliminação do exótico, o delegado brasileiro barganha a equiparação dos padrões de relacionamento ao longo de todo o espectro geográfico do sistema de Estados, notando que a falta da “lei essencial” da igualdade soberana também ocasiona a barbárie. Com a afirmação da soberania contra a anarquia no interior dos Estados, no quadro de um processo global de modernização – processo cuja efetividade em certos países era disputada por Rio Branco e por Nabuco –, ocorre o “deslocamento coordenado” da anarquia para o sistema de Estados, e não de uns Estados para outros: a preocupação primária da organização internacional, desse momento em diante, é com a constituição de uma “multiplicidade de espaços e tempos”, cada qual investido do princípio de jurisdição doméstica (soberania) (ASHLEY, 1988). Essa linha de força, representada por Barbosa, contribui, portanto, para o que viria a ser descrito como a conjugação do imperativo de modernização com a igualdade soberana na ordem global no decorrer da primeira metade do século XX.<sup>29</sup>

## **Conclusão**

O presente trabalho abordou, sem pretender exauri-los, aspectos do pensamento de política externa brasileira no Segundo Reinado e na Primeira República. A leitura das fontes primárias de alguns debates a respeito de relações bilaterais e multilaterais do país possibilitou a avaliação de dois eixos temáticos, ou enunciativos, da vertente oficial da reflexão brasileira sobre o internacional. O primeiro deles abre a linha de força da aporia entre Estado soberano e sistema de Estados, desdobrada tanto nas relações bilaterais quanto nas multilaterais. Ao estabelecer parâmetros contrapostos de particularismo e universalis-

mo nessas relações, essa aporia delineia uma matriz de alinhamentos do Brasil em suas relações com grandes potências e em foros parlamentares internacionais. O segundo eixo abre a linha de força do imperativo de modernização nos negócios estrangeiros, também desdobrada tanto nas relações bilaterais quanto nas multilaterais. Aprofunda-se, do Império à República, um entendimento sobre o respeito aos padrões vigentes de civilização como condição de legitimidade para a prática soberana brasileira. Projetado no plano exterior, esse entendimento poderá conviver com a afirmação da divisibilidade da soberania de países desordeiros – especialmente aqueles da vizinhança –, mas poderá também associar-se ao princípio da igualdade soberana dos Estados. Nesse último caso, proclamando a equivalência dos direitos soberanos dos Estados, a política externa tomará parte na desmontagem da duplicidade de padrões da ordem global do século XIX, cuja premência se verificou na pauta bilateral do Brasil com a Grã-Bretanha àquela época.

Uma consideração final recomenda-se à conclusão. Embora seja correto o relevo geralmente atribuído ao passado da política externa brasileira, verifica-se a tendência de identificar o período republicano, e particularmente a gestão do barão do Rio Branco, como aquele em que foram construídos os modernos padrões de relacionamento exterior do Brasil (AMORIM, 2010; FONSECA JR., 1989; LIMA, 2000). O próprio repertório de casos elencados neste artigo reitera, na parte que lhe cabe, a importância do período em questão. Contudo, não se poderia deixar de sugerir, conclusivamente, o recuo daquele marco de identificação. Com efeito, o período republicano em tela foi desde logo momento de retomada, na política interna e na política externa, de tradições imperiais. Sendo evidentes as novidades aportadas pela República em uma e em outra área, não foram menos perceptíveis elementos de continuidade e aprofundamento, na diplomacia do novo regime, do que se viu ser a – sob certos aspectos, seminal – reflexão de política externa no Segundo Reinado.

## **Notas**

- 1.** Para a inscrição dessas antíteses no discurso político europeu moderno, ver Bartelson (1996) e Walker (2005).
- 2.** O órgão podia se reunir com a presença de todos os seus doze membros, constituindo o Conselho de Estado pleno, ou em cada uma de suas quatro seções individuais: Justiça e Estrangeiros; Império; Fazenda; e Marinha e Guerra. A seção responsável pelos negócios estrangeiros, em cujas consultas este trabalho se concentrará, era composta por três conselheiros, que variavam de acordo com a designação do imperador D. Pedro II. Para mais detalhes, ver Rezek (1978).
- 3.** A mesma apreciação fazia Vasconcelos (BRASIL, 1978a) em voto dissidente a parecer de 1844 sobre uma proposta britânica de tratado comercial: era-lhe “decoroso ao Trono Imperial” evitar compensações meramente nominais.
- 4.** Esta e as demais citações de originais em língua estrangeira foram livremente traduzidas para este artigo.
- 5.** “Não pode haver moralidade política sem prudência, isto é, sem a devida consideração das consequências políticas da ação aparentemente moral” (MORGENTHAU, 2002, p. 20).
- 6.** A referência é a este discurso de Vasconcelos no Senado, em 1843: “Eu digo que a associação brasileira hoje precisa de adotar uma economia política em grande parte contrária à geralmente admitida, por isso que a abolição do tráfico deve trazer tendências barbarizadoras... [O sr. C. Ferreira:] Já a África civiliza! [O sr. Vasconcelos:] É uma verdade; a África tem civilizado a América, e veja o nobre senador os grandes homens da América do Norte, os mais eminentes, onde têm nascido; veja onde os outros todos que devem sua existência, o seu aperfeiçoamento aos países que têm procurado em parte africanizar-se” (VASCONCELOS, 1999, p. 268-269).
- 7.** A referência aqui é à Representação à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a Escravatura, apresentada por Bonifácio em 1823: “É tempo, pois, e mais que tempo, que acabemos com um tráfico tão bárbaro e carniceiro; é tempo também que vamos acabando gradualmente até os últimos vestígios da escravidão entre nós, para que venhamos a formar em poucas gerações uma nação homogênea, sem o que nunca seremos verdadeiramente livres, respeitáveis e felizes. É da maior necessidade ir acabando com tanta heterogeneidade física e civil; cuidemos pois desde já em combinar sabiamente tantos elementos discordes e contrários, e em *amalgamar* tantos metais diver-

sos, para que saia um *todo* homogêneo e compacto, que se não esfarele ao pequeno toque de qualquer nova convulsão política” (ANDRADA E SILVA, 2002, p. 201-202, ênfases no original).

**8.** No geral, o repúdio ao tráfico e à escravidão marca uma mudança de perspectivas no entendimento sobre a contribuição da África para a civilização no Brasil (RODRIGUES, 1982, p. 229-238), ligada à “re-europeização” do país. As objeções racistas de Maranguape – falando das “grosseiras produções” e dos “péssimos hábitos” dos africanos – evocam uma explicação de Freyre também válida para o entendimento da Primeira República: “Como desde a transferência da Corte para o Brasil – uma Corte dominada por ingleses – a Europa ganhara uma prestígio novo, no Brasil, como modelo da ‘civilização perfeita’ a quem deviam todos os brasileiros aspirar, a essa atitude, irradiada das cidades ou dos centros de populações mais cultas, teria que corresponder, como de fato correspondeu, a desvalorização de tipos de homem e de valores de cultura extra-europeus” (FREYRE, 2003b, p. 560). A heterogeneidade social, com as contradições próprias da escravidão (COSTA LIMA, 1996, p. 152-157), torna-se indesejável na sociedade aburguesada, recomendando-se a homogeneização ou, à sua falta, a ocultação e controle da realidade atrasada (LAVELLE, 2003, p. 49-50). Recorde-se a necessidade, notada por Uruguai, de “arredar” os escravos que “entulhavam” as cidades.

**9.** A crítica da escravidão pelo critério da liberdade individual seria mais um caso de adoção formalista de ideias europeias, apresentada por José Murilo de Carvalho como “estratégia de mudança social e de construção nacional concebida por sociedades prismáticas derivadas do mundo europeu. Seria uma estratégia de articulação com o mundo de origem ou de referência. A lei nessas sociedades cumpriria um papel pedagógico, não regulando comportamentos reais, mas buscando induzir comportamentos desejados” (CARVALHO, 2003, p. 381).

**10.** “Toda política exterior resulta de um esforço de compatibilizar necessidades internas com possibilidades externas” (LAFER, 1987, p. 73).

**11.** Sendo a Conservatória “uma forma de jurisdição extraterritorial da Grã-Bretanha no Brasil, t[i]nha características de ostentação de poder imperial da Grã-Bretanha em área colonial, que não podiam senão repugnar os brasileiros orgulhosos de seu novo *status*: o de Nação politicamente independente” (FREYRE, 2000, p. 336).

**12.** Sobre a ulterior estratégia de difusão de imagem civilizada do Brasil na Europa, ver Zenha (2003).

**13.** A mudança no nome do antigo MNE ocorreu em 1891.

**14.** Na interpretação de Freyre, o MRE seria “sistema mais que diplomático, [...] de organização e de definição de valores superiormente nacionais” (FREYRE, 2003a, p. 177): para dentro, um ministério de Educação e Cultura, por exemplo realizando conferências de pensadores europeus; para fora, um ministério de Informação e Propaganda, difusor da imagem de “país de gente sã e bem-conformada”, por exemplo na preocupação eugenista e arianista de Rio Branco na seleção dos diplomatas.

**15.** A instabilidade dos países da vizinhança é um dos principais objetos de um tratado entre Argentina, Brasil e Chile projetado por Rio Branco em 1909 (RIO BRANCO, 1945c). Diante da “perturbação da ordem pública, insurreição política ou levante militar”, o “Tratado do A.B.C.” preveria a coordenação dos dispositivos diplomático, consular e militar das partes contratantes presentes nos países conflagrados, bem como de suas autoridades civis e militares de fronteira.

**16.** Rio Branco para Rui Barbosa, 4 de agosto de 1907. Telegrama n. 52. FCRB.

**17.** Rio Branco para Rui Barbosa, 4 de agosto de 1907. Telegrama n. 52. FCRB.

**18.** Rio Branco para Rui Barbosa, 15 de agosto de 1907. Telegrama n. 78. FCRB.

**19.** Considera-se, por exemplo, a aceitação do Brasil como potência em um dos assentos permanentes, bem como a definição dos membros permanentes da corte pelo critério populacional (Rio Branco para Rui Barbosa, 9 de agosto de 1907. Telegrama n. 65. FCRB; e Rio Branco para Rui Barbosa, 15 de agosto de 1907. Telegrama n. 78. FCRB). Para uma apresentação detalhada das alternativas consideradas por Rio Branco, ver Burns (2003, p. 154-155).

**20.** “Agora que não mais podemos ocultar a nossa divergência com a delegação americana cumpre-nos tomar aí francamente a defesa do nosso direito e dos das demais nações americanas” (Rio Branco para Rui Barbosa, 18 de agosto de 1907. Telegrama n. 89. FCRB).

**21.** Rui Barbosa para Rio Branco, 17 de agosto de 1907. Telegrama n. 53. FCRB. Aplica-se ao caso do princípio da igualdade soberana, dessa forma, a avaliação de que o acordo entre Barbosa e Rio Branco na conferência da Haia “parecia mais uma questão de conveniência do que de convicção” (BURNS, 2006, p. 428).

**22.** No despacho de 1906 a Nabuco, Rio Branco afirmava a importância dos EUA nos cálculos hemisféricos do Brasil: “Pensamos que o monroísmo será ge-

ralmente aceito para o fim de se declararem todos unidos no pensamento de impedir qualquer expansão colonial ou tentativa de conquista europeia neste continente [...] Acreditamos que nem mesmo os Estados-Unidos com os seus imensos recursos poderiam eficazmente exercer a polícia amigável ou paternal que desejariam exercer, salvo no Mar das Antilhas” (RIO BRANCO, 1945a, p. 760).

**23.** Projetadas na política hemisférica, essas diferenças embasariam a afirmação de Nabuco, em telegrama de 1904 a Rio Branco, de que conviria “separar a nossa causa da dos Estados, se se pode chamar assim, que desacreditaram completamente a forma republicana na América Latina” (apud BUENO, 2003, p. 167).

**24.** Para a emergência do multilateralismo na política externa brasileira, na segunda metade do século XIX, ver Almeida (2001). As conferências da Haia de 1899 e 1907 teriam sido, contudo, o momento em que o sistema de diplomacia coletiva é delineado com clareza em oposição ao sistema de reunião das grandes potências (CLAUDE JR., 1971, p. 28-34).

**25.** O problema do exótico é ilustrado em relato de um episódio ocorrido durante a III Conferência Internacional Americana, publicado em uma crônica a respeito de indígenas aculturados no *Jornal do Comércio*, em 1908 (apud SEVCENKO, 2003, p. 50): “Lembro-me sempre, por mais que queira esquecer, a amargura, o desespero com que pusemos os olhos rebrilhantes de orgulho naquele carro fatal atulhado de caboclos, que a mão da providência meteu em préstito por ocasião das festas do Congresso Pan-Americano. A cabeleira da mata virgem daquela gente funesta ensombrou toda a nossa alegria. E não era para menos. Abríamos a nossa casa para convidados da mais rara distinção e de todas as nações da América. Recebíamos até norte-americanos! [...] Íamos mostrar-lhes a grandeza do nosso Progresso, na nossa grande Avenida recém-aberta, na Avenida à beira-mar, não acabada, no Palácio Monroe, uma tetéia de açúcar branco. No melhor da festa, como se tivessem caído do céu ou subido do inferno eis os selvagens medonhos, de incultas cabeleiras metidas até os ombros, metidos com gente bem penteada, estragando a fidalguia das homenagens, desmoralizando-nos perante o estrangeiro, destruindo com o seu exotismo o nosso chiquismo. Infelizmente, não era mais tempo de [...] tirar aquela nódoa tupinambá da nossa correção parisiense”. Para as questões da supressão da cultura popular e do controle de populações não brancas, ver Sevcenko (2003) e Ventura (2000).

**26.** Não se fala, contudo, em similaridade nas perspectivas desses estadistas a respeito dos programas defendidos na política interna uma vez endossado o imperativo de modernização nas relações exteriores. Pense-se, por exemplo, na di-

ferença entre o foco de Barbosa em reformas políticas e o de Nabuco em reformas sociais (LYNCH, 2008).

**27.** O mesmo vale para a oposição de Rio Branco e Nabuco à proposta de que a cobrança de dívidas pecuniárias – contraídas por países americanos com grandes potências – não pudesse se valer do uso da força, a chamada Doutrina Drago. Nabuco, em telegrama ao chanceler em 1906, escrevia ser indesejável a discussão dessa doutrina na III Conferência Internacional Americana, pois faria com que a reunião fosse vista, na Europa, como “assembléia de devedores reclamando imunidade bancarrota” (apud BUENO, 2003, p. 61).

**28.** Já se encontra no Segundo Reinado essa linha, embora sem o elemento da cooperação: “À medida que o Império foi se consolidando [...] o tema da Ordem passou para segundo plano, sendo suplantado pelo da necessidade de difusão de uma Civilização” (MATTOS, 1999, p. 214) na vizinhança. O princípio da divisibilidade da soberania, repudiado no caso do *bill* Aberdeen, aparece na relação do Brasil com seu entorno. De acordo com o visconde do Uruguai, em discurso de 1852, a convenção firmada em 1828 entre as nações argentina e brasileira a respeito do Uruguai estipulava que “tanto uma como outra teriam, a respeito do novo Estado, aquela ingerência necessária para que não pudesse ser prejudicada a segurança das duas nações vizinhas” (URUGUAI, 2002c, p. 613). Para uma avaliação da política brasileira para as repúblicas platinas, ver Ferreira (2006).

**29.** “Deveria ser óbvia a seriedade do dilema que essa dualidade de propósitos representa. Por um lado, as Nações Unidas como organização e todos os seus membros se dedicam a promover o que só pode ser chamado de civilização: o progresso econômico e social, o intercâmbio social colaborativo e o respeito pelos direitos humanos fundamentais dos indivíduos. Por outro lado, as Nações Unidas como organização e todos os seus membros se dedicam a promover o que só pode ser chamado de tolerância: o respeito pela soberania territorial igual e independente de todos os Estados e por seu direito de desenvolver qualquer tipo de sistema político, social, econômico e cultural que eles escolham” (KEENE, 2002, p. 141).

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Formação da diplomacia econômica no Brasil:** as relações econômicas internacionais no Império. São Paulo: Ed. SENAC, 2001.

AMORIM, Celso. As duas vidas de Joaquim Nabuco: o reformador e o diplomata. Conferência do ministro Celso Amorim na Academia Brasileira de Letras em homenagem ao centenário do falecimento do embaixador Joaquim Nabuco. Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2010. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discursos\\_autoridade3.asp?ID\\_AUTORIDADE=33](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discursos_autoridade3.asp?ID_AUTORIDADE=33)>. Acesso em: 22 jan. 2010.

ANDRADA E SILVA, José Bonifácio de. Representação à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império Brasil sobre a escravatura. In: \_\_\_\_\_. **José Bonifácio de Andrada e Silva.** Organização e introdução de Jorge Caldeira. São Paulo: Ed. 34, 2002.

ANDRADE, Mário de. **Aspectos da literatura brasileira.** Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 2002.

ASHLEY, Richard. Untying the sovereign state: a double reading of the anarchy problematique. **Millenium**, v. 17, n. 2, 1988.

BARBOSA, Rui. Discurso de Rui Barbosa, agradecendo a manifestação popular. In: \_\_\_\_\_. **Obras completas de Rui Barbosa.** v. XXXIV, 1907, t. I, Discursos parlamentares. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1962a.

\_\_\_\_\_. Discurso de Rui Barbosa em Paris, agradecendo a manifestação da colônia brasileira. In: \_\_\_\_\_. **Obras completas de Rui Barbosa.** v. XXXIV, 1907, t. I, Discursos parlamentares. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1962b.

\_\_\_\_\_. Organisation de la Cour Permanente d'Arbitrage. In: \_\_\_\_\_. **Obras completas de Rui Barbosa.** v. XXXIV, 1907, t. II, A Segunda Conferência da Paz. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1966.

BARTELSON, Jens. **A genealogy of sovereignty.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

BELL, Duncan. The Victorian idea of a global state. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). **Victorian visions of global order: empire and international relations in nineteenth century British political thought**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BRASIL. **Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros**. Apresentado à Assembléia Geral Legislativa, na terceira sessão da sexta legislatura, pelo respectivo ministro e secretário de Estado Barão de Cayrú. n. 65, Suplemento, Documento 3. Rio de Janeiro: Typographia Imperial e Constitucional de J. VILLENEUVE e Comp., Rua d’Ouvidor, 1846.

\_\_\_\_\_. Parecer 20. Brasil–Grã-Bretanha. Tratado de comércio proposto, originalmente, pelo enviado extraordinário de Sua Majestade Britânica, Henry Ellis. Consulta de 16 de setembro de 1844. In: \_\_\_\_\_. **Conselho de Estado: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros**. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 1, Consultas de 1842-1845. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978a.

\_\_\_\_\_. Parecer 32. Brasil–Grã-Bretanha. Extinção, por termo, do compromisso bilateral que instituíra as comissões mistas. Consulta de 9 de março de 1845. In: \_\_\_\_\_. **Conselho de Estado: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros**. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 1, Consultas de 1842-1845. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978b.

\_\_\_\_\_. Parecer 43. Participação do Império no Congresso Americano de Lima. Plano de instruções ao plenipotenciário brasileiro. Consulta de 30 de julho de 1845. In: \_\_\_\_\_. **Conselho de Estado: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros**. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 1, Consultas de 1842-1845. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978c.

\_\_\_\_\_. Parecer 47. Brasil–Grã-Bretanha. Extinção, por termo, do compromisso bilateral que instituíra as comissões mistas. Resposta à nota do ministro britânico. Consulta de 20 de setembro de 1845. In: \_\_\_\_\_. **Conselho de Estado: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros**. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 1, Consultas de 1842-1845. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978d.

\_\_\_\_\_. Parecer 71. Brasil–Grã-Bretanha. Apresamento, pela marinha britânica, de barco desprovido de documentação identificatória transportando escravos africanos. In: \_\_\_\_\_. **Conselho de Estado: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros**. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 2, Consultas de 1846-1848. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, 1978e.

\_\_\_\_\_. Parecer 81. Brasil–Grã-Bretanha. Pedido de indenização em favor de Barney Byrne: inteligência do tratado anglo-brasileiro de 17 de agosto de 1827. Consulta de 10 de junho de 1846. In: \_\_\_\_\_. **Conselho de Estado**: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 2, Consultas de 1846-1848. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, 1978f.

\_\_\_\_\_. Parecer 83. Brasil–Estados Unidos da América. Reclamação por conta de presas marítimas feitas no Rio da Prata pela esquadra imperial. Consulta de 7 de julho de 1846. In: \_\_\_\_\_. **Conselho de Estado**: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 2, Consultas de 1846-1848. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, 1978g.

\_\_\_\_\_. Parecer 86. Brasil–Grã-Bretanha. Procedimento da marinha britânica em relação a súditos brasileiros suspeitos de tráfico de escravos. Consulta de 10 de agosto de 1846. In: \_\_\_\_\_. **Conselho de Estado**: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 2, Consultas de 1846-1848. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, 1978h.

\_\_\_\_\_. Parecer 94. Brasil–Grã-Bretanha. Projeto de convenção para a repressão do tráfico de escravos. Consulta de 10 de outubro de 1846. In: \_\_\_\_\_. **Conselho de Estado**: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 2, Consultas de 1846-1848. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, 1978i.

\_\_\_\_\_. Parecer 105. Brasil–Grã-Bretanha. Pedido de indenização em favor do súdito britânico Henry Millard, por permanência na prisão além do prazo devido. Consulta de 14 de abril de 1847. In: \_\_\_\_\_. **Conselho de Estado**: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 2, Consultas de 1846-1848. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, 1978j.

\_\_\_\_\_. Parecer 128. Cônsules estrangeiros. Atribuições, prerrogativas e imunidades. Projeto de regulamento. Consulta de 15 de novembro de 1849. In: \_\_\_\_\_. **Conselho de Estado**: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 3, Consultas de 1849-1853. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, 1979a.

\_\_\_\_\_. Parecer 134. Brasil–Estados Unidos da América. Tratado de comércio e navegação. Proposta americana. Consulta de 27 de novembro de 1850. In:

\_\_\_\_\_. **Conselho de Estado**: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 3, Consultas de 1849-1853. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, 1979b.

\_\_\_\_\_. Parecer 163. Navegação fluvial. O rio Amazonas, as relações brasileiro-peruanas e os interesses norte-americanos. Consulta de 17 de janeiro de 1854. In: \_\_\_\_\_. **Conselho de Estado**: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 4, Consultas de 1854-1857. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, 1979c.

\_\_\_\_\_. Parecer 182. Brasil–Estados Unidos da América. Projeto americano de tratado de amizade, comércio e navegação. Consulta de 22 de janeiro de 1856. In: \_\_\_\_\_. **Conselho de Estado**: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 4, Consultas de 1854-1857. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, 1979d.

\_\_\_\_\_. Parecer de 29 de setembro de 1862. Brasil–Grã-Bretanha. Projeto para convenção consular. In: \_\_\_\_\_; SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS. **O Conselho de Estado e a política externa do Império**: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros: 1858-1862. Rio de Janeiro: CHDD; Brasília: FUNAG, 2005.

BROCA, Brito. **A vida literária no Brasil – 1900**. Rio de Janeiro: José Olympio; Academia Brasileira de Letras, 2004.

BUENO, Clodoaldo. **Política externa da Primeira República**: os anos de apogeu (1902 a 1918). São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BURNS, E. Bradford. **A aliança não escrita**: o Barão do Rio Branco e as relações do Brasil com os Estados Unidos. Rio de Janeiro: EMC Ed., 2003.

\_\_\_\_\_. Bradford. As relações internacionais do Brasil durante a Primeira República. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. **O Brasil republicano**. v. 9, Sociedade e instituições (1889-1930). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. [História Geral da Civilização Brasileira, t. 3, v. 9].

CALÓGERAS, João Pandiá. **A política exterior do Império**. v. III, Da regência à queda de Rosas. Brasília: FUNAG; Câmara dos Deputados; Companhia Editora Nacional, 1989.

CANDIDO, Antonio. **A educação pela noite**. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2006.

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

———. Brasil 1870-1914: a força da tradição. In: \_\_\_\_\_. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005a.

———. Escravidão e razão nacional. In: \_\_\_\_\_. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005b.

CERVO, Amado Luiz. **O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)**. Brasília: Ed. UnB, 1981.

CLAUDE JR., Inis L. **Swords into plowshares**: the problems and progress of international organization. Nova Iorque: Random House, 1971.

COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai**: centralização e federalismo no Brasil – 1823-1866. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2008.

COSTA LIMA, Luiz. Ah, a doçura brasileira. In: PAIVA, Márcia; MOREIRA, Maria Ester (Coord.). **Cultura**. Substantivo plural: ciência política, história, filosofia, antropologia, artes, literatura. Rio de Janeiro: Centro Cultural Banco do Brasil; São Paulo: Ed. 34, 1996.

DERRIDA, Jacques. **Força de lei**: o fundamento místico da autoridade. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DOTY, Roxanne Lynn. **Imperial encounters**: the politics of representation in North-South relations. Minneapolis; Londres: University of Minnesota Press, 1996.

FABIAN, Johannes. **Time and the other**: how anthropology makes its object. Nova Iorque; Oxford: Columbia University Press, 1983.

FERREIRA, Gabriela Nunes. **O Rio da Prata e a consolidação do Estado imperial**. São Paulo: Hucitec, 2006.

FONSECA JR., Gelson. Estudos sobre política externa no Brasil: os tempos recentes (1950-1980). In: \_\_\_\_\_.; LEÃO, Valdemar Carneiro (Org.). **Temas de política externa brasileira**. Brasília: FUNAG; Ed. Ática, 1989.

\_\_\_\_\_. Rio Branco e o panamericanismo: anotações sobre a III Conferência Internacional Americana. In: CARDIM, Carlos Henrique; ALMINO, João (Org.). **Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

FREYRE, Gilberto. **Ingleses no Brasil**: aspectos da influência britânica sobre a vida, a paisagem e a cultura do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000.

\_\_\_\_\_. **Ordem e progresso**: processo de desintegração das sociedades patriarcal e semipatriarcal no Brasil sob o regime de trabalho livre: aspectos de um quase meio século de transição do trabalho escravo para o trabalho livre; e da monarquia para a república. São Paulo: Global, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Sobrados e mucambos**: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano. São Paulo: Global, 2003b.

GARCIA, Eugênio Vargas. ¿Imperio informal? La política británica hacia América Latina en el siglo XIX. **Foro Internacional**, n. 184, XLVI, v. 2, 2006.

JAGUARIBE, Beatriz. Autobiografia e nação: Henry Adams e Joaquim Nabuco. In: CAMINHA, Adolfo et al. (Org.). **Brasil-EUA**: antigas e novas perspectivas sobre sociedade e cultura. Rio de Janeiro: Leviatã, 1994.

KEENE, Edward. **Beyond the anarchical society**: Grotius, colonialism and order in world politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

KOSKENNIEMI, Martti. **From apology to utopia**: the structure of international legal argument. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

LAFER, Celso. **O Convênio do Café de 1976**: da reciprocidade no direito internacional econômico. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1979.

\_\_\_\_\_. Novas dimensões da política externa brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 1, n. 3, 1987.

LAVELLE, Patrícia. **O espelho distorcido**: imagens do indivíduo no Brasil oitocentista. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

LESSA, Renato. A invenção da República no Brasil: da aventura à rotina. In: CARVALHO, Maria Alice Rezende de (Org.). **República no Catete**. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, 2000.

———. Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 82, jan./mar. 2005.

LINS, Alvaro. **Rio-Branco (o Barão do Rio-Branco): 1845-1912**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1945.

LYNCH, Christian Edward Cyril. A primeira encruzilhada da democracia brasileira: os casos de Rui Barbosa e de Joaquim Nabuco. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. suplementar, 2008.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. O lavrador e o construtor: o visconde do Uruguai e a construção do Estado imperial. In: PRADO, Maria Emília (Org.). **O Estado como vocação: idéias e práticas no Brasil oitocentista**. Rio de Janeiro: Access, 1999.

———. **O tempo saquarema**. São Paulo: Hucitec, 2004.

MOTTA, Marly Silva da. **Rio, cidade-capital**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

NABUCO, Joaquim. **Um estadista do Império**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

———. Documento 22. Carta de JN a RB, 26/8/1907. In: BARBOSA, Rui. **Meu caro Rui, meu caro Nabuco**. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1999a.

———. Documento 33. Carta de JN a RB, 22/10/1907. In: BARBOSA, Rui. **Meu caro Rui, meu caro Nabuco**. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1999b.

———. Documento 34. Carta de JN a RB, 20/1/1908. In: BARBOSA, Rui. **Meu caro Rui, meu caro Nabuco**. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1999c.

———. **O abolicionismo**. Brasília: Ed. UnB, 2003.

———. **Minha formação**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.

PENA, Afonso. Discurso do Presidente Afonso Pena na recepção oficial em Palácio para a entrega, a Rui Barbosa, da medalha de ouro mandada cunhar pelo Governo para comemorar os serviços prestados ao país na Conferência da Haia, em 15 de novembro de 1908. In: \_\_\_\_\_. **Obras completas de Rui Barbosa**. v. XXXIV, 1907, t. I, Discursos Parlamentares. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1962.

PITTS, Jennifer. Boundaries of international law: nineteenth-century debates. In: BELL, Duncan (Ed.). **Victorian visions of global order: empire and international relations in nineteenth century British political thought**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

REZEK, José Francisco. Introdução. In: BRASIL. **Conselho de Estado: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros**. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.

\_\_\_\_\_. Prefácio do quarto volume. In: BRASIL. **Conselho de Estado: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros**. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. v. 4, Consultas de 1854-1857. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, 1979.

RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos Júnior, barão do. Despacho à Embaixada do Brasil em Washington (10 de março de 1906). In: LINS, Alvaro. **Rio-Branco (o Barão do Rio-Branco): 1845-1912**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1945a.

\_\_\_\_\_. Discurso no Clube Naval (1 de dezembro de 1902). In: LINS, Alvaro. **Rio-Branco (o Barão do Rio-Branco): 1845-1912**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1945b.

\_\_\_\_\_. Projeto do Tratado do A.B.C. Tratado de cordial inteligência política e de arbitramento entre os Estados Unidos do Brasil, a República do Chile e a República Argentina (Projeto entregue, em Petrópolis, no dia 21 de fevereiro de 1909, pelo Ministro Rio-Branco, ao Sr. Puga Borne). In: LINS, Alvaro. **Rio-Branco (o Barão do Rio-Branco): 1845-1912**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1945c.

\_\_\_\_\_. Homenagem do Exército Nacional. In: \_\_\_\_\_. **Obras do barão do Rio-Branco**. v. 9, Discursos. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1948a.

\_\_\_\_\_. Terceira Conferência Pan-Americana I. In: \_\_\_\_\_. **Obras do barão do Rio-Branco**. v. 9, Discursos. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1948b.

\_\_\_\_\_. Terceira Conferência Pan-Americana II. In: \_\_\_\_\_. **Obras do barão do Rio-Branco**. v. 9, Discursos. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1948c.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. O Brasil e os regimes internacionais. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

RODRIGUES, Jaime. **O infame comércio: propostas e experiências no final do tráfico de africanos para o Brasil (1800-1850)**. Campinas: Editora da Unicamp, 2000.

RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África: outro horizonte**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

SANTIAGO, Silviano. **O cosmopolitismo do pobre: crítica literária e crítica cultural**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

SENADO Federal. **Atas do Conselho de Estado pleno**. v. 3, Terceiro Conselho de Estado, 1842-1850. Brasília: Senado Federal, 1978a.

\_\_\_\_\_. **Atas do Conselho de Estado pleno**. v. 6, Terceiro Conselho de Estado, 1865-1867. Brasília: Senado Federal, 1978b.

SEVCENKO, Nicolau. **Literatura como missão: tensões sociais e criação cultural na Primeira República**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SOUZA, Jessé. A atualidade de Gilberto Freyre. In: KOSMINSKY, Ethel Volfzon; LÉPINE, Claude; PEIXOTO, Fernanda Arêas (Org.). **Gilberto Freyre em quarto tempos**. Bauru: Edusc, 2003.

URUGUAI, Paulino José Soares de Sousa, visconde do. Discurso pronunciado na sessão do dia 15 de julho de 1850, na Câmara dos srs. deputados. In: \_\_\_\_\_. **Visconde do Uruguai**. Organização e introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 2002a.

\_\_\_\_\_. Discurso pronunciado na sessão do dia 29 de maio de 1852 no Senado. In: \_\_\_\_\_. **Visconde do Uruguai**. Organização e introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 2002b.

---

**Soberania e Modernização no Brasil:  
Pensamento de Política Externa...**

\_\_\_\_\_. Discurso pronunciado na sessão do dia 4 de junho de 1852, na Câmara dos srs. deputados. In: \_\_\_\_\_. **Visconde do Uruguai**. Organização e introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 2002c.

VASCONCELOS, Bernardo Pereira. Discurso no Senado, sessão de 25 de abril de 1843. In: \_\_\_\_\_. **Bernardo Pereira de Vasconcelos**. Organização e introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Ed. 34, 1999.

VENTURA, Roberto. Um Brasil mestiço: raça e cultura na passagem da monarquia à república. In: MOTA, Carlos Guilherme. **Viagem incompleta: a experiência brasileira**. São Paulo: Ed. SENAC São Paulo, 2000.

WALKER, R. B. J. World politics and Western reason: universalism, pluralism, hegemony. In: \_\_\_\_\_. **Culture, ideology, and world order**. Boulder; London: Westview Press, 1984.

\_\_\_\_\_. The doubled outsides of the modern international. Artigo apresentado na Fifth International Conference on Diversity in Organizations, Communities and Nations, Central Institute of Ethnic Administrators, Pequim, China, 30 de junho a 3 de julho de 2005.

WHITE, Hayden. **Trópicos do discurso: ensaios sobre a crítica da cultura**. São Paulo: EdUSP, 2001.

ZENHA, Celeste. Imagens do Brasil civilizado na imprensa internacional: estratégias do Estado Imperial. **Cadernos do CHDD**, ano 1, n. 2, 1º sem. 2003.

---

## **Resumo**

### **Soberania e Modernização no Brasil: Pensamento de Política Externa no Segundo Reinado e na Primeira República**

O propósito deste artigo é apresentar o pensamento de política externa brasileira no Segundo Reinado e na Primeira República. Argumenta-se que o posicionamento do Brasil em relações bilaterais com grandes potências entre 1845 e 1866 e na participação em conferências multilaterais entre 1906 e 1907 é enunciado pelas antíteses particular/universal e civilização/barbárie. Por meio da primeira, os gestores da diplomacia inscrevem o país no

raio de um padrão de relacionamento intraeuropeu, mantendo um debate a respeito dos limites que as normas internacionais podem impor à prática soberana. Por meio da segunda antítese, os gestores da diplomacia repudiam a inclusão do Brasil no conjunto de países sujeitos a um padrão de relacionamento extraeuropeu. Afirmando, em seu lugar, um imperativo de modernização da sociedade pelo Estado, como forma de evitar os desrespeitos à soberania territorial brasileira e de legitimar a inserção do país no padrão intraeuropeu.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira – Segundo Reinado – Primeira República – Antítese Particular/Universal – Antítese Civilização/Barbárie

---

## Abstract

### **Sovereignty and Modernization in Brazil: Foreign Policy Thought in the Second Empire and First Republic**

This paper aims to present Brazilian foreign policy thought in the Second Empire and in the First Republic. It is argued that Brazil's position in bilateral relations with great powers from 1845 to 1866 and in multilateral conferences from 1906 to 1907 is enunciated through the particular/universal and civilization/barbarism antitheses. By means of the former, policymakers inscribed the country within the scope of an intra-European pattern of relationships, debating among themselves the limits international norms could impose to sovereign practices. By means of the latter antithesis, policymakers repudiated Brazil's inclusion in the group of countries subjected to an extra-European pattern of relationships. Instead, they affirmed an imperative of modernization of society by the state, aiming at avoiding the disregard for Brazilian territorial sovereignty and at legitimizing the country's insertion in the intra-European pattern.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy – Second Empire – First Republic – Particular/Universal Antithesis – Civilization/Barbarism Antithesis