

A POLÍTICA EXTERNA DA
INGLATERRA:
ANÁLISE HISTÓRICA E
ORIENTAÇÕES PERENES

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Gilberto Vergne Saboia

INSTITUTO RIO BRANCO

Diretor-Geral

Embaixador Georges Lamazière

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

DANIEL COSTA FERNANDES

A Política Externa da Inglaterra:

Análise Histórica e Orientações Perenes



Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
André Yuji Pinheiro Uema
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas
Pablo de Rezende Saturnino Braga

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem

Impresso no Brasil 2011

Fernandes, Daniel Costa

A política externa da Inglaterra: análise histórica e orientações
perenes / Daniel Costa Fernandes. – Brasília: Fundação
Alexandre de Gusmão, 2011.
136 p.

ISBN: 978-85-7631-290-1

1. Política Externa. I. Título.

CDU: 327.3(42)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária
Sonale Paiva – CRB /1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei
n° 10.994, de 14/12/2004.

À memória de minha mãe que se foi nos momentos finais da conclusão deste estudo. Incansável incentivadora de meus projetos. Companheira e colaboradora de todos os momentos. Ouvinte paciente, tolerou minhas omissões em razão da escrita deste estudo. Partiu sem ler estas páginas, mas permanece como parte delas. Minha eterna gratidão no infinito de tua ausência.



*Far-called our navies melt away -
On dune and headland sinks the fire -
Lo, all our pomp of yesterday
Is one with Nineveh and Tyre!
Judge of the Nations, spare us yet,
Lest we forget - lest we forget!*

Rudyard Kipling



Agradecimentos

Ao Embaixador Carlos Henrique Cardim pelo apoio e a generosa orientação, verdadeiro exemplo de erudição acadêmica;

Ao meu Pai, Ronaldo, pela leitura criteriosa, imensa paciência e estímulo constante;

À Sharda.



Resumo

O estudo realiza uma análise da política externa da Inglaterra em três períodos: o período Tudor (1485-1603), o período Napoleônico e o Congresso de Viena (1789-1815) e o período do governo trabalhista (1997-2010) com o objetivo de defender a hipótese de que existem orientações perenes na atuação internacional da ilha. Nesse contexto, o estudo analisará, também, o progresso do sistema internacional e a atuação da Inglaterra dentro de tal sistema nos últimos quinhentos anos. Assim, será demonstrado que, apesar dos processos históricos que transformaram a estrutura do sistema e as diversas configurações de poder manifestadas, as orientações políticas da ilha permaneceram constantes, tanto na formulação como na execução de sua política externa.



Abstract

This dissertation analyzes three periods of British foreign policy: the Tudor period (1485-1603), the Napoleonic period and the Congress of Vienna (1789-1820) and the foreign policy of the *New Labour* government (1997-2009) in order to defend the hypothesis that there are perennial orientations in the foreign policy of the Kingdom. Furthermore, the dissertation will analyze the progress of the international system and England's role within it over the last five hundred years. It will be proven that the manner in which Britain has viewed its national interest in the world and the way it has sought to advance it has been constant during the last centuries.



Sumário

Introdução, 17

Capítulo I - Política Externa do Período Tudor, 29

- O Sistema Internacional, 29
- A Inglaterra, 37
- Política de Equilíbrio de Poder, 42
- Parlamentarismo, 48
- Projeção de Poder Naval, 53
- Anexos, 60

Capítulo II - Política Externa do Período Revolucionário, 65

- O Sistema Internacional, 65
- A Inglaterra, 67
- Política de Equilíbrio de Poder, 71
- Parlamentarismo, 82
- Projeção de Poder Naval, 85
- Anexos, 92

Capítulo III - Política Externa do Governo *Labour*, 97

- O Sistema Internacional, 97
- A Inglaterra, 102
- Política de Equilíbrio de Poder, 104
- Parlamentarismo, 108
- Projeção de Poder Naval, 110
- Anexos, 113

Conclusão, 115

Bibliografia, 121

Anexo - Memorando Pitt, 129



Introdução

Na madrugada do dia 21 de setembro de 1809, o Secretário de Estado para a Guerra e Colônias do Reino Unido, Robert Stuart, Visconde Castlereagh, dirigiu-se despreocupadamente em sua carruagem a Putney Heath, nos arredores de Londres. No caminho, discutia a ópera com seu primo, Lord Yarmouth. Ao parar a carruagem, o sol de outono já iluminava a névoa que serpenteava no verde de Putney Heath. Lord Yarmouth desembarcou carregando duas pistolas. No lado oposto do campo, esperava, em silêncio, a figura imóvel do Secretário de Negócios Estrangeiros, George Canning.

Foi decidida a distância de 12 passos, maior que o usual dez passos da época. Os dois homens percorreram a distância em silêncio. No fino frio da manhã firmaram suas pontarias. O escritor Joseph Conrad observou que o duelo “demands a perfect singleness of intention, a homicidal austerity of mood”. Certamente estes não faltavam ao Secretário de Estado para a Guerra e Colônias ao ser indagado se estava preparado; respondeu firmemente que sim. Canning atirou primeiro, errou o alvo. Castlereagh, considerado exímio atirador, também falhou. Houve discussões sobre a próxima rodada, talvez a questão estivesse resolvida. Castlereagh insistiu em continuar. Novamente doze passos, novamente firmaram a mira, novamente Canning errou o alvo, mas o tiro de raspão arrancou um botão da casaca de Castlereagh; o

Visconde acertou a parte superior da coxa de Canning. Nos momentos seguintes, Castlereagh foi perguntado se estava satisfeito, porém, antes que pudesse responder, Lord Yarmouth afirmou que o assunto estava decidido e todos acompanharam Canning para a casa de Yarmouth onde o médico já esperava o paciente.

Assim transcorreu o duelo entre Castlereagh e Canning. O motivo foi a tentativa de Canning de retirar Castlereagh do Gabinete e da posição de Secretário de Guerra. O resultado foi a renúncia dos dois políticos. Em três anos, entretanto, eles estariam novamente no Gabinete e, como colegas, até a morte de Castlereagh, em 1822, trabalharam juntos sem novos atritos públicos.

Apesar de rivais, os dois homens tinham muito em comum. Começaram a vida como admiradores de Fox e se tornaram ardentes seguidores de Pitt, os dois sendo seus mais destacados discípulos. Seus temperamentos eram opostos. Castlereagh era reservado, sério e taciturno. Canning era falastrão, provocador e exímio orador. Apesar dos contrastes e das muitas discordâncias em alguns episódios de política externa, os dois homens concordavam nas principais características que formam a política externa da Inglaterra: a política do equilíbrio de poder, a importância do parlamento na condução da política e a projeção do poder naval como instrumento de política externa.

Estas “orientações” perenes na política externa da Inglaterra podem ser identificadas por meio da análise comparativa de períodos históricos e do progresso do sistema internacional. Assim, será demonstrado que, apesar dos processos históricos que transformaram a estrutura do sistema e as diversas configurações de poder manifestadas, as orientações políticas da ilha permaneceram constantes, tanto na formulação como na execução da política externa.

A teoria de que orientações perenes existem e influenciam a política externa dos Estados pode ser aplicada em diversos casos. Orientações perenes da Rússia desde o estabelecimento do Principado de Moscovo seriam a expansão territorial em busca de saídas oceânicas, que levou a Rússia do Báltico ao Pacífico, e a centralização autoritária que regeu essa expansão e ainda domina o sistema político russo nos dias de hoje. No caso da Índia, podemos identificar como orientação perene desde o Império Gupta (323 a. C.) uma larga capacidade de absorver elementos externos ao seu riquíssimo *millet* cultural e transformá-los em pedras

basilares de sua política externa, como fez recentemente com o conceito de democracia.

Identificar a origem das orientações perenes auxiliaria em muito a análise desse fenômeno. Seriam elas produtos da estrutura do sistema e da posição do Estado dentro desse mesmo sistema? Nesse caso, seriam apenas uma série de coincidências históricas que poderiam ser pinçadas ao largo da trajetória política de um determinado Estado. Ou seriam as orientações perenes produto da identidade de cada nação, produto de um “código cognitivo” construído durante séculos que condiciona o entendimento dos *decision-makers* da realidade internacional? O estudo não ambiciona responder esta questão, matéria digna de análise posterior e mais ampla. Contudo, não resta dúvida de que deve ser levada em conta, na análise das relações internacionais, a relação entre tradição e configuração de poder do período, ou entre “código cognitivo” e estrutura do sistema internacional.

O Sistema Internacional

Diversos elementos estruturais constringem e condicionam as opções dos vários atores. O conjunto de fatores econômico, político, militar, cultural e hierárquico que condiciona a atuação dos Estados, define e estrutura o sistema internacional. Este apresenta as seguintes características, de acordo com Stern¹ :

1. unidades políticas separadas e autônomas como impérios, cidades-estado, principados, estados soberanos ou nações;
2. interações, cooperativas ou conflitantes, entre os atores em nível que condicione seus comportamentos; e,
3. a existência de uma cultura predominante que molde as normas, códigos de conduta e instituições compartilhadas entre os atores.

Para fins de análise, o sistema internacional será definido como um espaço de interação caracterizado por uma estrutura hierárquica no qual atores autônomos operam com suas capacidades de projetar poder de acordo com conjunto de normas e valores compartilhados.

¹ Stern, the Structure of International Society, p. 46.

O “espaço de interação” é a arena internacional, contraposta ao espaço doméstico. Este espaço apresenta características particulares, dissonantes da política interna. Na ausência de autoridade maior ou de monopólio de uso da violência, o poder é exercido livremente por diversos atores, o que Hobbes definiu como “estado da natureza”. As constrictões que regem o exercício de poder são derivadas, sobretudo, da ameaça de ação concertada dos demais atores.

A “estrutura” é a configuração e ordenamento dos atores, produto do processo histórico e dos fatores que resultam em situações temporárias de poder relativo. A estrutura é caracterizada como “hierárquica”, pois as principais potências exercem o controle do sistema pela formação de “condomínio” ou “duopólio”. As demais potências de médio porte ou atores menores alinham-se de acordo grandes potências. É comum em todos os sistemas internacionais, a existência de um ou mais atores ou unidades políticas capazes de sustentar seus interesses por meio da força, *soft power* ou de atores de pequeno e médio porte que necessitem da proteção das grandes potências ou encontram-se em algum tipo de dependência diante delas.

A estrutura dos sistemas internacionais depende, portanto, das decisões dessas grandes potências e de fatores que subtraíam ou acresçam suas capacidades de defender seus interesses. Estes fatores, quando não consolidam a hierarquia internacional, tendem a favorecer a emergência de novos atores e a criação de um novo sistema internacional. Consequentemente, a sustentação de todo sistema, multipolar ou bipolar, deve-se a um equilíbrio, mesmo que este seja baseado em uma frágil rede de alianças, que previna a hegemonia absoluta de um Estado apenas.

O termo “atores autônomos” refere-se às unidades que compõem o sistema e detêm autonomia para atuar no espaço internacional. As unidades não são necessariamente Estados. Unidades multinacionais, como a Igreja Católica, ou organizações internacionais, como as Nações Unidas, devem ser percebidas como parte do sistema. Entretanto, não há como negar que o foco de análise deve ser o Estado.

O “conjunto de normas e valores compartilhados” é elemento fluído, produto do processo histórico. A gênese e a propagação das ideias acompanham a consolidação ou a ruína dos sistemas internacionais. O conjunto de ideias e de valores compartilhados pode agir a favor da consolidação e estabilidade do sistema. Nesse caso, tais valores são comuns entre as potências hegemônicas. As potências medianas com

capacidade para individualmente ou conjuntamente ameaçar a ordem estabelecida são cooptadas ou compartilham, também, desses valores. O resultado do consenso entre atores é a formação de um conceito de legitimidade estrutural que assegure o *status quo*. Entretanto, no momento em que os valores compartilhados não mais conferem legitimidade à estrutura do sistema, a ordem estabelecida é contestada e alterada em períodos de transição como os que antecederam 1648, 1815 e 1918-1945.

Este estudo utilizará o marco teórico da chamada Escola Inglesa da teoria de relações internacionais. Esta Escola, que representa uma alternativa ao realismo e ao idealismo, enfatiza a abordagem histórica e a formação de sistemas internacionais.

Um dos pilares da Escola Inglesa é a análise da evolução dos sistemas internacionais, considerada como essencial para se compreender a recorrência de padrões de comportamento ao longo da história. Barry Buzan, um dos principais teóricos da Escola Inglesa, observa que:

*“For members of the English School, understanding international systems can most effectively be advanced on the basis of historical and comparative method.”*²

Ainda de acordo com Buzan:

*“The English school presupposes that to understand patterns of behaviour that emerge in a system, it is necessary to understand the cultural ideas that underpin the actions of the states that are operating in the system. By contrast, in American IR, there is a deeply entrenched belief amongst system thinkers that to comprehend the behaviour of international systems it is necessary to go beyond the understanding of the international actors.”*³

Em outras palavras, a Escola Inglesa propõe a análise das ideias e dos valores culturais que percorrem o sistema e balizam o comportamento dos Estados. Em contraste, o Realismo puro, principalmente em sua vertente americana, defende que a estrutura do

²Buzan, B., and Little, R., (Oxford Press,2000), p. 29.

³ Ibid., p. 30.

sistema automatiza o comportamento dos Estados. A teoria de Waltz⁴, por exemplo, insiste que o equilíbrio de poder é uma consequência dos sistemas, um padrão recorrente com ou sem a consciência dos Estados.

A Escola Inglesa, portanto, oferece explicações para a perenidade de orientações por ofertar uma interpretação sistêmica, mas baseada em análise histórica e considerando o impacto cultural (ideias, valores e ideologia) na política externa dos Estados. Neste caso, as orientações perenes derivam da identidade inglesa. Na análise puramente realista, entretanto, as orientações derivam da imposição dos diversos sucessivos sistemas, o que invalidaria as orientações perenes ao torná-las meras coincidências sistêmicas.

A Inglaterra

Existem “orientações perenes” na política externa da Inglaterra e elas podem ser identificadas em sua atuação no período que compreende os últimos cinco séculos. A ideia de que a Inglaterra teria “orientações perenes” em sua política externa foi aventada por diversos analistas britânicos. Winston Churchill, por exemplo, observou que “por quatrocentos anos a política externa da Inglaterra tem sido de se opor ao mais forte, mais agressivo, mais dominador Poder no Continente”⁵. O acadêmico T. G. Otte defendeu que:

*“certain principles and patterns of behaviour can nevertheless be distilled from the past record of Britain’s external relations. Four components of foreign policy which helped to underpin Britain’s Foreign Policy can readily be identified. The most prominent of these is the use of armed force to project British Power”*⁶.

Apesar de episódios pontuais nos quais a Inglaterra parece se afastar de sua tradicional atuação e de sua trajetória ascendente ou

⁴ Waltz, Theory of International Politics, (Wesley, 1979).

⁵ Churchill, Wiston in a Política Externa da Inglaterra, Documentação e Atualidade Política, Setembro 1977, p. 52.

⁶ Conceito proposto por Otte para qualificar a política externa britânica frente ao Continente. Otte, T. G., The Makers of British Foreign Policy (London, Palgrave, 2002), pp. 2-3.

descendente, o *Foreign Office* nunca abandonou uma grande estratégia que é coerente com sua atuação tradicional.

Por razões práticas, será utilizada a denominação Inglaterra em sua extensão. A razão por essa opção se deve ao fato de iniciar sua análise no período Tudor, antes da formação do Reino Unido da Grã-Bretanha (1707). Apesar de o Reino Unido compreender diversos territórios, o estudo se concentrará no território que está no seu cerne, a Inglaterra.

Nesse sentido, serão analisadas três orientações perenes:

Política de Equilíbrio de Poder

Se a existência de unidades políticas atuando como grandes potências é característica fundamental de todo sistema internacional, a política do equilíbrio de poder é um dos alicerces da estrutura das relações internacionais. Aquele que pode ser considerado o primeiro realista, Tucídides, já observava este mecanismo como a principal causa da Guerra do Peloponeso:

*“A explicação mais verídica é, em minha opinião, que os Atenenses estavam tornando-se muito poderosos, e isto inquietava os lacedemônios, compelindo-os a recorrerem à guerra”.*⁷

De acordo com Wight:⁸

“O tema mais conspícuo da história internacional não é o crescimento da internacionalização, e sim a série de esforços, por parte de uma potência após a outra para obter o domínio do sistema de Estados - esforços que só foram derrotadas por uma coalizão da maioria das outras potências e ao custo de uma exaustiva guerra total”.

Assim, historicamente, as grandes potências, dentro de sistemas internacionais estruturados hierarquicamente, posicionam-se para defender um equilíbrio que garanta sua segurança e o poder de

⁷ História da Guerra do Peloponeso, Livro I, capítulo 23, p. 29.

⁸ Wight, A política do Poder, p. 21.

defender seus interesses. Os principais instrumentos para preservação dos sistemas foram as alianças e as guerras. Ambas usadas também por Estados que pretenderam subverter o *status quo*.

O equilíbrio de poder é uma política especialmente adequada a uma potência insular que goza de um certo afastamento das rivalidades continentais, e tem sido a política tradicional da Grã-Bretanha, como apontado por Wight.⁹

Será visto que foi adotada uma política para o continente europeu que atuou em duas vertentes – prevenir a unificação europeia sob a égide de qualquer poder hegemônico e a anexação, no continente, apenas de territórios estratégicos. Em suma, uma política ativa, mas distante, como classificada por Otte.¹⁰

Parlamentarismo

Será analisada a influência do parlamentarismo na formulação da política externa da Inglaterra, assim como a importância desta constante no processo decisório e as implicações estratégicas da democracia na ilha.

Nesse sentido, será analisado como a política externa é construída e executada dentro de uma estrutura parlamentarista, na qual o processo decisório é democrático e intensamente permeável à opinião pública.

De acordo com Kissinger:

“One cause of Great Britain’s single-mindedness in times of crisis was the representative nature of its political institutions. Since 1700, public opinion had played an important role in British foreign policy. No other country in eighteenth century Europe had an opposition point of view with respect to foreign policy; in Great Britain it was inherent in the system.”¹¹

Projeção de Poder Naval

A projeção de poder naval tem sido parte integrante da política externa da Inglaterra por séculos. Assim, será analisada a preponderância

⁹ Wight, p.171.

¹⁰ Otte, T. G., *The Makers of British Foreign Policy* (London, Palgrave, 2002), p.25.

¹¹ Kissinger, Henry, *Diplomacy*, Simon & Schuster (p.100).

do poder naval e seu uso para projetar o poder britânico, econômico ou militar, flanqueado por uma infantaria pequena, mas altamente móbil e bem treinada. A importância do poder naval como instrumento de política externa britânica foi assim definido por Nelson no século XVIII: “Uma frota de navios de guerra britânicos são os melhores negociadores da Europa”¹² ou como nas palavras de Kennedy, ao definir a importância da marinha britânica para a diplomacia comercial da Inglaterra: “Over one-third of the World merchant Marine flew under the British flag. It was no surprise that mid-Victorians exulted their unique state, being now the trading center of the universe”¹³.

Com o objetivo de identificar a perenidade das orientações acima mencionadas, o estudo analisará três momentos históricos (no início, metade e final do período em questão – 1500-2000), nos quais a Inglaterra manteve uma política externa condizente com sua tradição frente aos diversos desafios de outros atores do sistema: a política externa dos Tudors (1485-1603), a política externa de Pitt e Castlereagh que resultou no Congresso de Viena (1789-1815) e a política externa do Governo *Labour* (1997-2010).

I) A Política Externa do Período Tudor (1485-1603)

O período em que reinou a dinastia Tudor (1485-1603) é de crucial relevância para a compreensão das bases da política externa inglesa. No período, podemos identificar a gênese de fatores que caracterizarão a atuação da Inglaterra pelos séculos seguintes, como a projeção do poder naval como instrumento de política externa, o cisma religioso que nortearia as alianças da ilha e o abandono de uma política de imperialismo territorial na Europa em favor de uma meticulosa política de equilíbrio de poder.

II) A Política Externa dos “Tories” no Período Revolucionário e Napoleônico (1789-1820)

O segundo episódio a ser analisado iniciou-se com grandes mudanças. A Revolução Francesa catalisou a energia de longos

¹² Nelson, Horatio apud Wight, Martin, *A Política do Poder*, IPRI, p.55.

¹³ Kennedy, Paul M., *The Rise and Fall of the Great Powers*, p.151.

processos que haviam transformado a sociedade europeia e Napoleão instrumentalizou seu potencial em sua tentativa de controlar o sistema internacional. No início do século XIX, a França avançava rapidamente na marcha pelo controle total do continente e de suas colônias. Foi neste contexto que a Inglaterra apresentou a maturidade de suas orientações de política externa. A política de equilíbrio de poder foi adotada por Pitt e Castlereagh, o poder naval tornou-se essencial para a sobrevivência inglesa e o parlamento revelou-se como o verdadeiro formulador da política externa.

A política inglesa baseou-se em uma recusa em aceitar qualquer arranjo europeu que legitimasse a França como poder hegemônico no continente, mesmo à custa de uma guerra total que impôs grande pressão em seus recursos econômicos, quadruplicou sua dívida nacional e prejudicou de maneira desastrosa seu comércio¹⁴.

Castlereagh entendeu que a política de equilíbrio de poder da Inglaterra deveria ser não apenas *ad hoc*, mas permanente e em concerto com as outras potências europeias. Com este objetivo, o Visconde conceituou a reconfiguração do sistema internacional e seu assentamento em novas bases que seriam estabelecidas no Congresso de Viena, e que levariam à dinâmica do “sistema de congresso”. Na realidade, o resultado que provou ser mais duradouro do Congresso foi a ideia britânica de equilíbrio de poder, agora utilizada de maneira legítima e consensual como um mecanismo regulador do sistema internacional.

III) A Política Externa do Governo *New Labour*

A dissolução do império, o declínio do poder militar e da liderança econômica britânica no mundo seriam razões lógicas para prever uma reformulação de sua política externa. A crise econômica do Esterling (1976) forçou o país a pedir ajuda ao FMI, e o embaixador inglês em Paris, no início do governo Thatcher, chegou a comentar que “The country’s economic decline has been such as to sap the foundations of our diplomacy”¹⁵. Entretanto, é possível defender que muitas das

¹⁴ Otte, T. G., *The Makers of British Foreign Policy* (London, Palgrave, 2002), p.8.

¹⁵ Henderson N., *Channels and Tunnels: Reflections on Britain and Abroad*, p. 143.

orientações que nortearam os Tudor e os Tories ainda estão presentes na política do Governo trabalhista.

A política de equilíbrio de poder, apesar de aparentemente impossibilitada pela Guerra Fria, seguiu como orientação perene da política externa inglesa. Após a dissolução de seu império colonial, a Inglaterra concentrou-se em fortalecer o *special relationship* com os Estados Unidos e aparentemente abandonar sua tradicional política de equilíbrio de poder. O sistema bipolar estabelecido reservava um papel periférico aos demais atores, mesmo às potências europeias. O período *Labour*, entretanto, compreende o fim do sistema da Guerra Fria. Novos atores ascenderam ao cerne do sistema, como a União Europeia e a China, enquanto a Rússia buscava um novo lugar no sistema. Assim, novas brechas surgiram para que Blair retornasse à antiga política de equilíbrio de poder. Com o objetivo de contrabalançar a aliança franco-germânica – cerne da União Europeia, a Inglaterra fortaleceu sua parceria com os Estados Unidos. Entretanto, manteve uma política ativa na União Europeia. Serão analisadas a adoção pela Inglaterra de uma política de intenso intervencionismo, como na invasão do Iraque, a instrumentalização do poder naval para apoiar esta política e as novas características do parlamentarismo britânico.



Capítulo I

Política Externa no Período Tudor

O Sistema Internacional

No dia 23 de maio de 1533, o casamento de Henrique VIII com Catarina de Aragão foi declarado inválido, confirmando a iminência do cisma entre a Inglaterra e Roma. Na tarde daquele dia, dois diplomatas franceses realizaram uma reunião para discutir a crise. Jean de Dinteville, embaixador da França na Inglaterra e Georges de Selve, Bispo de Lavaur, enviado especial do rei francês, mantiveram uma tensa conversa para discutir os rumos da relação bilateral e o futuro da Europa naquele momento turbulento. No dia seguinte, Dinteville convocou seu amigo Hans Holbein (1497-1543), pintor da corte inglesa, para reproduzir o encontro. O resultado seria a obra prima de Holbein, “Os Embaixadores”. No quadro, os diplomatas, vestidos suntuosamente e posando de maneira altiva, encaram o observador rodeados de objetos repletos da simbologia da época. Apesar da impenetrabilidade das expressões das personagens, podemos depreender os grandes processos que alteravam o sistema internacional naquele momento. Ao lado de Georges de Selve, por exemplo, um portentoso alaúde se destaca entre as cortinas de veludo verde. O alaúde era base de todo o conjunto musical renascentista. Símbolo do prazer e dos gostos da aristocracia, representava a música

e o deleite intelectual. No quadro, o alaúde se apresenta imprestável, com a corda partida. Dessa maneira, sinalizava que o tempo dos prazeres havia acabado, a antiga harmonia havia sido interrompida; é a síntese das mudanças da época.

O demandante do quadro, Jean de Dinteville, fora enviado à Inglaterra com a missão de transmitir a insatisfação da França com o eventual cisma religioso que se desenhava no horizonte. Desde o início da cristandade, a França havia sido o principal reino da Europa. Naquele ano, Dinteville certamente representava um dos grandes protagonistas do sistema internacional. Entretanto, o diplomata não mais representava o antigo *Regnum Francorum*, mas um novo tipo de ator. A natureza do reino havia se modificado nos séculos XIV e XV. A França e a Inglaterra foram exemplos precoces de Estado-nação. A consolidação desse novo tipo de ator e a configuração desses países como potências foram elementos da modernidade que alterariam definitivamente a dinâmica e o *ethos* do sistema. Em um “ciclo virtuoso”, descrito no estudo final do sociólogo Charles Tilly – “*The Formation of National States in Western Europe*”, um cerne político nacional consolidado expande-se inicialmente no seu entorno, auferindo maior receita fiscal, o que viabilizou o financiamento de um exército mais amplo e novas tecnologias (a pólvora acaba por romper a secular vantagem defensiva da aristocracia ao tornar as fortalezas e castelos medievais pouco efetivos). O cerne político nacional se impõe ao legitimar sua posição como detentor do monopólio da violência no território sob sua soberania, custear um exército permanente, desenvolver uma burocracia funcional e uma política cultural homogeneizante. Todos esses processos desenrolavam-se no período em tela e o seu término permanecia no horizonte histórico. Entretanto, no que concerne às potências do período, Portugal e Inglaterra detinham uma vantagem relativa aos seus vizinhos da Europa ocidental. A França havia feito grandes avanços ao expulsar os ingleses de seu território, anexar Borgonha e unir ao seu território a Bretanha. A Espanha, e mais especificamente Castela, no século XVI, foi o centro do império Habsburgo, mas apesar do esforço centralizador de Carlos V e de Filipe II permaneceram as tensões internas e a constante necessidade dos Habsburgos de manter satisfeitas suas diversas “cortes”.

Assim, o Estado-nacional, que seria o principal ator do sistema internacional moderno, se estabelecia nesse momento e à custa dos outros atores antes essenciais à dinâmica do medievo como a aristocracia e a igreja. O fato de a Inglaterra ser pioneira na consolidação do Estado-nação e de interagir com vizinhos que se encontravam em situação semelhante foi decisivo para a inserção do país no rol das grandes potências do sistema.

Ainda no quadro “Os Embaixadores”, na prateleira inferior, ao lado do alaude, Holbein pintou um globo terrestre. Nele, o mundo aparece de cabeça para baixo, subvertido, com a África já muitas vezes maior que a Europa e do outro lado do atlântico as Américas com a legenda *Brasilien*. O globo representa o outro grande processo que modificou o sistema internacional no período: a expansão ultramarina europeia. Desde a dissolução do Império Romano do Ocidente, o centro econômico europeu havia sido o Mediterrâneo oriental. Os impérios que ali interagiam e competiam pelo controle marítimo da área estavam entres os principais atores do período medieval. O Império Bizantino, os omeídas, os abássidas e, posteriormente, os venezianos e as tribos turcas seljúcidas e otomanas, podem ser considerados grandes potências da Europa medieval, porquanto devemos considerar o contorno do Mediterrâneo como centro do sistema. Entretanto, no final do século XV, o ímpeto expansionista em direção ao Atlântico e a longa decadência do império bizantino provocaram um gradual declínio econômico do Mediterrâneo oriental. Nesse sentido, a migração do foco econômico e estratégico do sistema - do Mediterrâneo para o Atlântico - favoreceu em muito à Inglaterra. Geograficamente afastada do cenário meridional, a Inglaterra, no ensejo da expansão ultramarina europeia, passou a ter uma vantagem relativa, estando geograficamente melhor localizada para participar da empresa ultramarina. Durante séculos a ilha havia permanecido na periferia econômica e política do sistema. Entretanto, no começo do século XVI, com o deslocamento para o oeste dos fluxos comerciais e populacionais, a Inglaterra achava-se estrategicamente localizada.

O primeiro impulso para a expansão do sistema europeu ocorreu ainda em 1415, com a conquista de Ceuta pelos portugueses e a eventual

exploração da África ocidental nas décadas seguintes. Pela primeira vez, dilatavam-se as fronteiras do sistema europeu para fora dos limites definidos ainda no Império Romano. A expansão inglesa ocorreu posteriormente ao expansionismo lusitano e espanhol, obedecendo a uma dinâmica singular.

Holbein também incluiu diversas metáforas visuais para o elemento da discórdia. Um inocente guia de cálculo para mercadores aparece aberto na página que mostra a inscrição *dividirt* ou dividir em alemão. Em frente ao alaude, um livro luterano faz referência à cisão do cristianismo. Os instrumentos astronômicos ao lado do globo celestial estão desalinhados e denotam o caos e a falta de direção. Estas representações pictóricas apresentam o terceiro processo de transformação do sistema: o advento e propagação do protestantismo na Europa.

A religião permanecia, no século XVI, como um dos vetores de comportamento dos atores. No período medieval, vários movimentos de cunho religioso surgiram – como as cruzadas e a reconquista. O Papado, como Estado, havia atuado de maneira ativa como ator no sistema, como fulcro de alianças e coligações e como concessor de legitimidade. Contudo, apesar da paulatina decadência do Papado como potência europeia no século XVI, a religião como vetor de política externa ainda não havia atingido seu zênite. O movimento iniciado por Martinho Lutero teria um imenso impacto no sistema internacional, apenas comparado àquelas outras “religiões” seculares que surgiriam nos séculos seguintes, o comunismo e o fascismo. Nos séculos XIV e XV, as relações internacionais entre os atores europeus eram predominantemente dinásticas. A unidade cristã, presidida pela Igreja de Roma, tendeu a direcionar as iniciativas de cunho religioso contra os que diferiam dessa unidade, ampliando assim as fronteiras “europeias” do sistema. Entretanto, o rompimento de Martinho Lutero com a Igreja Católica, em 1521, e a difusão do luteranismo no continente reintroduziram o tema da religião na política europeia, agora como elemento de conflito interno. O processo de fragmentação da “*Republica Christiana*” resultou no abandono da concepção medieval do pertencer a uma “sociedade universal” regida por leis cristãs comuns e na consolidação do conceito de que o Estado é soberano e livre de qualquer controle exterior.

No período que nos concerne é suficiente notar que a religião, como reforma ou contra-reforma, foi parte dos cálculos políticos de todos os principais atores do sistema. A religião permaneceu, portanto, fator maior das relações internacionais, mas agora não apenas como fator de expansão e defesa do sistema, como na conquista do México e a luta contra os turcos, mas também como conflito intestino inerente ao próprio cerne do sistema europeu.

Na prateleira superior, entre os diplomatas, são vistos instrumentos relativos às ciências do currículo humanista: astronomia, aritmética, música e geometria. O humanismo foi essencial para o desenvolvimento do sistema internacional da época. Foi em seus fundamentos que uma “nova diplomacia” se desenvolveu nos séculos XIV e XV. Entre as muitas mudanças que marcaram a transição do sistema medieval para o moderno, a “nova diplomacia” se destaca como um dos fatores de maior perenidade.

Para um analista das relações internacionais contemporâneo, poucos sistemas internacionais da história provocariam tamanha estranheza como o medieval. Entretanto, é justamente nesse contexto que emergem as raízes do sistema internacional moderno. O sistema medieval europeu difere largamente tanto de seus antecessores como de seus sucessores. A unidade da cristandade era caracterizada pela aguda fragmentação política concomitante à homogeneidade religiosa. A formação de uma aliança coletiva secular nos valores de um protonacionalismo coexistia e frequentemente conflitava com uma concepção de unidade cristã. A maior parte da Europa apresentava um intrincado caleidoscópio de soberanias sobrepostas. As diversas soberanias, sobrepondo-se em camadas, herança da dissolução do Império Carolíngio, multiplicavam os atores capazes de interferir no sistema internacional. O professor Mattingly observou que “Kings made treaties with their own vassals and with the vassals of their neighbours. They received embassies from their own subjects and from the subjects of other princes... subject cities negotiated with one another without reference to their respective sovereigns”¹⁶. A França, por exemplo, talvez o caso mais célebre de formação paulatina e prolongada de Estado-nacional, apresentava enclaves de soberania estrangeira dentro de suas fronteiras, territórios

¹⁶ Mattingly, G. , Renaissance Diplomacy, (Cosimo, 2008) p.26.

da Igreja, como Avignon e condado Veneziano, grandes feudos como os ducados de Alençon e da Bretanha, e condados poderosos como Viennois e Provença. A maior parte dos embaixadores eram enviados por atores que diferem de nossa concepção atual de Estado. Os Duques de Milão ou Brabant, por exemplo, enviavam e recebiam embaixadores, apesar de serem súditos do imperador. A dieta do Império também utilizava “diplomatas”, assim como outras “cortes” e “parlamentos”, como o da Polônia.

Cruzavam-se no sistema internacional, portanto, horizontalidades e verticalidades que influíam sobre as relações internacionais dos atores. No caso de uma unidade política do século XV, por exemplo, podemos presumir seu controle sobre um determinado território e fronteiras com outras unidades políticas. No campo das horizontalidades, poderíamos identificar uma rede de povoações. Entretanto, seria certo presumir diversos graus de autonomia dessas entidades de acordo com estatutos, foros e cortes estabelecidas nos séculos anteriores. Ademais, senhores feudais exerceriam controle efetivo sobre partes do território. Podemos presumir, portanto, que dadas as horizontalidades, a citada unidade política teria seus poderes de exação de impostos, aplicação de justiça e monopólio da violência reduzidos por poderes concorrentes. Da mesma maneira, verticalidades influíam nas unidades políticas. Territórios da igreja, o ordenamento de autoridades eclesiásticas e a ferramenta da excomunhão arrogavam à Igreja poder sobre enclaves territoriais e na estrutura política das nações. Ademais, a política internacional dinástica, que induzia à multiplicação de pretendentes legítimos ao trono favorecia a mais que ocasional rebelião, guerra civil ou invasão estrangeira. A sobreposição de soberanias, particularmente nas junções entre as verticalidades e horizontalidades, mantinha o cenário internacional em uma condição de caos perene ou, conforme o termo “hobbesiano”, de “estado da natureza”.

Na península itálica, a oposição do papado aos imperadores germânicos havia produzido um curioso efeito colateral. As comunas italianas, libertadas das amarras feudais que eram mantidas no resto na Europa, formaram Estados absolutamente seculares. A ausência de legitimidade e de segurança moldou a relação desses Estados e evoluiu para um subsistema singular,

multipolar e extremamente fluído. As principais potências do sistema italiano (Milão, Florença, Veneza, Nápoles e o Papado) necessitavam recorrer ao uso intenso da diplomacia para garantir sua sobrevivência.

As missões diplomáticas da Idade Média eram empreitadas *ad hoc* realizadas de maneira irregular. Tinham um prazo curto de duração, geralmente alguns meses. O embaixador tinha como objetivo entregar mensagens ou negociar tratados, devendo retornar o mais breve possível para sua corte original. As chancelarias eram precárias e os registros escassos. Os diplomatas sofriam de atrasos em seus pagamentos e as despesas da missão eram pagas pelo Estado acreditado, como observado pelo professor Mattingly:

“It was common practice of Christendom to pay ambassadors a stipend – usually quite modest – on a per diem basis. It was also accepted in law and in practice that an ambassador was entitled to the ordinary expenses of his journey and to indemnity for losses incurred in it. Once he had presented his credentials, his ordinary living and that of his suite would be, it was assumed, at the expense of the receiving government. But commonly the per idem, or most of it, was not payable until the ambassador’s return and there was no clear rule about initial expenses.”¹⁷

Na segunda metade do século XV as exigências estruturais do sistema italiano consolidaram mudanças no exercício da diplomacia. Os Estados italianos enviaram os primeiros embaixadores permanentes em cortes estrangeiras. Os venezianos foram os primeiros a manter uma embaixada permanente na história moderna, chefiada por Zacharias Bembo, em Roma, em 1435. Nas décadas seguintes, a prática se difundiu e, por volta de 1460, todas as principais potências italianas mantinham embaixadores residentes. Em 1478, os venezianos, novamente pioneiros, enviaram um embaixador ao Reino da França, criando, assim, a primeira embaixada permanente fora da Itália. Na primeira metade do século XVI, a prática se disseminou para além dos Alpes, com os principais Estados do sistema mantendo embaixadas permanentes.

¹⁷ Mattingly, G. , Renaissance Diplomacy, (Cosimo, 2008) p.35.

As chancelarias também sofreram alterações importantes. A Chancelaria dos Duques de Milão, Giangaleazzo Visconti (1351-1402) e Filippo Maria Visconti (1392-1447), chefiada pelo chanceler Francisco Barbavara foi um dos primeiros exemplos de reforma administrativa e profissionalizante do corpo diplomático. Na segunda metade do século XVI, as chancelarias foram reestruturadas, com aumento de funcionários e organização de seus arquivos. Foram criados secretários permanentes, pagos pelo Estado, para auxiliar os embaixadores em suas missões. Formou-se, enfim, uma burocracia permanente dedicada às relações exteriores.

A “nova diplomacia” permitiu a consolidação de uma rede diplomática vastamente mais ampla do que no momento medieval. Houve relativo aumento na fluidez das informações recebidas por chancelarias reformadas e melhor equipadas para processar e analisar os constantes relatórios (um embaixador veneziano em Roma chegou a enviar 472 despachos em 12 meses). O resultado foi um ordenamento do conhecimento e o incremento da capacidade de planejamento por parte dos Estados. Nesse sentido, ao fornecer elementos para a elaboração de um planejamento estratégico de longo prazo, a “nova diplomacia” criou as bases para a execução de uma política externa estratégica, e não apenas tática, por parte dos atores do sistema.

Com relação à Inglaterra no período que aqui nos concerne, 1485-1603, particularmente os reinados de Henrique VIII (1509-1547) e Elizabeth I (1558-1603), foram consolidados os processos iniciados ainda no período medieval que alterariam a intensidade e a latitude da movimentação dos atores europeus. A perenidade das mudanças desse período resultaria em um novo tipo de sistema, em um período de mudanças que pode ser apenas comparado ao final do Império Romano no século V.

Antes de analisar a atuação da Inglaterra no período Tudor, é necessário identificar o que havia ainda de manifesto do medievo europeu no sistema internacional. Apesar da formação de meia dúzia de Estados-nacionais na Europa ocidental, a ideia de império permanecia disseminada entre o príncipe e seu entorno. Os valores compartilhados entre os atores permitiam, ou mesmo estimulavam, a composição de Estados compreendendo diversos territórios e

nações. A ideia de uma soberania que emanasse da nação ainda permanecia submersa, apesar da revolta dos comuneros e da revolução neerlandesa apontarem nessa direção. A legitimidade para o exercício de poder sob determinado território permanecia ligada ao princípio dinástico e, portanto, frequentemente acarretava uma multiplicidade de atores reivindicando a soberania (as disputas são infundáveis entre Milão, Nápoles, a própria França) sobre o mesmo território. Grassava no sistema, portanto, uma interação que favorecia o conflito, pois frequentemente a soberania se encontrava fragilizada devido à política matrimonial das grandes monarquias europeias ou às desavenças religiosas que marcariam o século XVI. Nesse sentido, muito da movimentação dos atores no sistema internacional ainda era balizada por suas raízes medievais.

A Inglaterra

A Inglaterra no início do período Tudor havia atenuado muito dos constrangimentos impostos pelas horizontalidades e verticalidades do período medieval. Encontrava-se, portanto, posicionada de maneira relativamente vantajosa para tirar proveito dos grandes processos históricos do início da modernidade que resultariam na reestruturação do sistema internacional.

A política externa da Inglaterra, contudo, no início de nosso período, balizava-se pelas tradições herdadas do período medieval. Sua política externa medieval havia sido orientada pelas diversas verticalidades que perpassavam sua atuação no sistema internacional, ou seja, seus laços dinásticos com a coroa e territórios franceses, o Império Angevino e sua atuação nas cruzadas. Nesse sentido, apesar das mudanças conjunturais que ocorreram no sistema no início do final do século XV e início do século XVI, a Inglaterra manteve a política de expandir seu território na França e preservar seu intercâmbio privilegiado com os Países Baixos (naquele momento, parte dos territórios de Borgonha).

As raízes dessa política podem ser traçadas ao papel de protagonista da Inglaterra no Império Angevino. Esse frágil arranjo político foi formado quando o primeiro rei Plantageneta, Henry II (1133-1189), ascendeu ao trono inglês em 1154. No momento de sua ascensão, Henry já

ostentava os títulos de Conde de Anjou e Touraine, Duque da Normandia e da Aquitânia. Suas possessões, portanto, se estendiam do norte da Inglaterra aos Pireneus e excediam o tamanho do território controlado pelo rei francês. Os interesses ingleses no continente passaram então a dominar a política externa dos Plantagenetas nos séculos seguintes. A “Guerra dos Cem Anos”, decorrente da expansão do Estado francês, consumiu os recursos da ilha na maior parte do final da Idade Média. Ao final do conflito, a Inglaterra havia sido expulsa do continente e mantinha apenas Calais das antigas possessões. Os séculos de atuação contra a França, contudo, consolidaram a tradição antigaulesa na cultura da Inglaterra. Crécy, Poitiers, Agincourt tornaram-se a referência para os soberanos ingleses, particularmente Henrique VIII, que desejavam emular as glórias do passado, e foram assimiladas à cultura popular da ilha. Uma das muitas expressões dessa cultura antifrancesa pode ser encontrada na peça Henry V de Shakesperare. O discurso do rei contra os franceses “Eve of Saint Crispin’s Day”, mantém-se como um dos grandes momentos da literatura ocidental:

*“And Crispin Crispian shall ne’er go by,
From this day to the ending of the world,
But we in it shall be remember’d;
We few, we happy few, we band of brothers;
For he to-day that sheds his blood with me
Shall be my brother; be he ne’er so vile,
This day shall gentle his condition:
And gentlemen in England now a-bed
Shall think themselves accursed they were not here,
And hold their manhoods cheap whiles any speaks
That fought with us upon Saint Crispin’s day”*

Após a Guerra dos Cem Anos, a instabilidade interna do reino comprometeu a atuação internacional da ilha. A guerra civil de trinta anos na Inglaterra, conhecida como “Guerra das Rosas” (1463-1485), devastou a agricultura, indústria e o comércio, além de tolher o potencial das relações internacionais da Inglaterra. O final desta guerra, na batalha de Bosworth Field (1485), marcou o início de uma nova fase para a Inglaterra. O mérito da célere recuperação inglesa após a Guerra

das Rosas é do primeiro Tudor, Henry VII (1485-1509). Ao promover o comércio, principalmente o crescente intercâmbio de tecidos com os Países-Baixos, diminuir o poder da nobreza rebelde e adotar uma política internacional cautelosa, Henry VII equilibrou as contas nacionais e proporcionou a base para a monarquia forte e centralizada que definiu o século XVI inglês.

O período em que reinou a dinastia Tudor (1485-1603) é de crucial relevância para a compreensão das bases da política externa inglesa. No período, podemos identificar a gênese de fatores que caracterizarão a atuação da Inglaterra pelos séculos seguintes, como a projeção do poder naval como instrumento de política externa, o cisma religioso que nortearia suas alianças, o abandono de uma política de imperialismo territorial na Europa em favor da expansão global e a adoção de uma meticulosa política de equilíbrio de poder.

O período teve cinco monarcas, Henrique VII (1485-1509), Henrique VIII (1509-1547), Edward VI (1547-1553), Mary I (1553-1558) e Elizabeth I (1558-1603). Com intuito de analisar as principais constantes da política externa inglesa, convém analisar apenas a política dos dois principais Tudors, Henrique VIII e Elizabeth I, que juntos correspondem a mais de dois terços do total do reinado da dinastia.

No final do século XV e início do século XVI, no reinado de Henrique VII, o horizonte não era alentador para a Inglaterra. Sua economia e coesão política haviam sido destruídas por décadas de guerra civil¹⁸. A vasta maioria de seu “império” no continente havia sido perdido na Guerra dos Cem Anos. Estados-nacionais haviam se formado na Europa que em muito superavam seu poder militar (França) ou comercial (Portugal). A Inglaterra estava atrasada tecnologicamente na “Era dos Descobrimentos” e afastada geograficamente do centro cultural europeu meridional. De maneira gradual, a Inglaterra deslocou-se durante o século XV para a periferia do sistema internacional. De acordo com Kennedy:

“compared with the far greater populations of France and Spain, the three to four million inhabitants of England and Wales did not seem much.

¹⁸ Guerra das Rosas.

The country's financial institutions and commercial infrastructures were crude, compared with those in Italy, southern Germany, and the Low Countries, although considerable industrial growth was to occur in the course of the "Tudor Century." At the military level, the gap was much wider."¹⁹

A Inglaterra encontrava-se, portanto, na periferia do sistema internacional, enquanto no cerne mantinham-se a França dos Valois e, posteriormente, a Espanha dos Habsburgo. Em termos militares, a Inglaterra dos Tudor estava em clara desvantagem, como o período final da Guerra dos Cem Anos já havia evidenciado. No século XVI, a revolução militar advinda da pólvora (usada pela primeira vez pelos ingleses em Crecy, 1346) se consolidou e multiplicou os custos da guerra. No caso de forças terrestres, a Inglaterra também sofria de uma desvantagem relativa. Os números relativos ao total de soldados das potências expressam essa deficiência. Enquanto a Espanha saltou de 20.000 soldados em 1470 para 150.000 em 1550, e a França de 40.000 para 50.000, nas mesmas datas, o efetivo inglês caiu de 25.000 em 1470 para 20.000 em 1570²⁰. Grande parte dos efetivos era composta pela contratação de exércitos mercenários pelas principais potências, as alemãs e as suíças sendo as nacionalidades preferidas dos monarcas. Os Tudors pouco recorreram a este recurso, preferindo o método tradicional de arregimentação por meio da nobreza. O resultado de um exército solidamente nacional inegavelmente impressionava os contemporâneos, mas em muito contribuía para a deficiência inglesa em termos de números. A população inglesa, apesar de saltar de 2.26 milhões, em 1525, para 4.10, em 1601, no final do período Tudor, permanecia, ainda assim, como metade da espanhola ou um quarto da francesa. Portanto, ao dar preferência ao método tradicional de arregimentação, a Inglaterra buscava extrair o máximo de efetivos de uma população consideravelmente menor, daí o ínfimo quantitativo de apenas 20.000 soldados no período Tudor.

¹⁹ Kennedy, Paul M., *The Rise and Fall of the Great Powers*, p. 59.

²⁰ Kennedy, Paul M., *The Rise and Fall of the Great Powers*, p. 56.

O período foi também um momento de expansão da marinha e da economia da Inglaterra. Apesar de as pressões causadas pelos gastos constantes com guerras, de os vultosos empréstimos nacionais e de a desvalorização provocarem um aumento do desemprego e da inflação no período, a coroa incrementou o controle dos recursos nacionais e incentivou o comércio e a indústria. Novos recursos e mercados foram abertos, como as reservas pesqueiras de *Newfoundland*, e foi criada a *Muscovy Company* para desenvolver o comércio com a Rússia. A tradicional indústria de lã também foi privilegiada:

*“Os soberanos da dinastia Tudor deram novo ímpeto ao desenvolvimento da indústria com uma política que só pode ser descrita como de deliberado fomento à indústria nascente...os Tudors, especialmente Henrique VII (1485-1509) e Elizabeth I (1558-1603), transformaram a Inglaterra, uma nação muito dependente da exportação de lã bruta para os Países Baixos, numa das maiores fabricantes de lã do mundo”.*²¹

No período, portanto, o PIB da Inglaterra triplicou passando, de 2.815 para 6.007 milhões, enquanto a França teve um crescimento de 10.912 para 15.559²² milhões.

Não cabe aqui descrever o processo da “Reforma” na Europa e seu extenso impacto no sistema internacional. Contudo, deve-se observar que a reforma religiosa na Inglaterra, que criou a Igreja Anglicana, teve profunda influência nas relações internacionais daquele país.

A ruptura da coroa inglesa com a Igreja Católica teve diversas causas – o distanciamento cultural do sul da Europa com os anglo-saxões, a corrupção que grassava no Papado renascentista, o crescimento da população alfabetizada na era Tudor, ou até mesmo a probabilidade histórica de que ocorressem cismas provenientes de conflitos entre os interesses temporais da Igreja e as unidades políticas do sistema. Entretanto, não há como negar que o fator principal para a início da reforma foi único e atendia pelo nome de Ana Bolena. Para se divorciar de sua

²¹ Chang, Ha-Joon, *Chutando a Escada*, UNESP, 2003, p. 39.

²² Million, 1990 international \$ in Maddison, Angus, *The World Economy: a Millennial Perspective*, OECD, Table B-18.

rainha, Catarina de Aragão, filha dos reis católicos e tia de Carlos V, Henrique provocou uma grave ruptura diplomática com a Espanha e com Roma. Ademais, ao romper com Roma, Henrique definiria a política externa da dinastia Tudor (com a exceção de Maria Tudor) como alinhada ao protestantismo europeu. Conservador de coração, mas acima de tudo um absolutista convicto, Henrique VIII tentou reverter parte dos avanços na reforma incitados por seu principal ministro, Thomas Cromwell, e o luterano Arcebispo de Canterbury, Thomas Cranmer. Contudo, seus filhos, principalmente Elizabeth, completariam a reforma na Inglaterra e a colocariam definitivamente no campo protestante das relações internacionais.

Política de Equilíbrio de Poder

Duas orientações perduraram na política externa da Inglaterra no momento medieval: a oposição ao Estado francês e a aliança com a Burgúndia. Tratava-se de aliança com o objetivo de neutralizar a França, principal potência do continente no final do período medieval. A Burgúndia cumpria o papel de ameaçar o flanco francês, neutralizando, assim, parte das forças gaulesas. Ademais, no período, os Países Baixos, região pertencente à Burgúndia, eram os principais parceiros comerciais da Inglaterra. Com o desaparecimento da Burgúndia e a divisão de seus territórios entre os Habsburgos e os Valois, a Inglaterra perdia seu principal aliado no continente. Nas décadas seguintes, a Inglaterra se aproximou diversas vezes dos herdeiros da Burgúndia – os Habsburgos. Entretanto, a expansão dos Habsburgos e os conflitos religiosos afastaram a Inglaterra de seu aliado tradicional. Posteriormente, a política pragmática que adveio do isolamento consolidou-se em uma nova orientação: a política de equilíbrio de poder.

Deve-se ressaltar que Henrique VIII e Elizabeth I eram monarcas fortes, com particular interesse em política externa e que conduziam essa política de maneira pessoal. Como monarcas da Renascença, mantinham sempre em seus cálculos políticos elementos dinásticos, como a busca da glória, o gosto pelo espetáculo e a importância dos rituais. No entanto, conduziam a política de acordo com o conselho de seus principais ministros,

usualmente membros do *Privy Council*, as demandas do parlamento e as informações de sua rede diplomática.

No reinado de Henrique VIII, dois importantes ministros, Thomas Wolsey (1471-1530) e Thomas Cromwell (1485-1540), tiveram particular influência na política da ilha. Após a experiência com a concentração de poder nas mãos desses conselheiros, a elaboração e a execução da política retornou ao *Privy Council*, e assim se manteve até o final do reinado de Elizabeth I.

No caso de Henrique VIII, podemos discernir dois momentos distintos em sua política externa. O primeiro, entre 1509 e 1530, com a liderança de Wolsey, foi norteado pelos paradigmas herdados da política medieval. No segundo, entre 1530 e 1547, a questão religiosa e a reforma se impõem e a Inglaterra adota um isolacionismo temporário.

A política externa de Henrique VIII esteve, em princípio, imbuída dos valores tradicionais que nortearam a política externa da Inglaterra nos séculos que lhe antecederam. Temores de expansão territorial da França e da *Auld Alliance*, entre aquele país e Escócia, permaneciam como componentes integrais da formulação da política externa inglesa. Havia, inicialmente, uma preocupação fundamental em recuperar o império francês e emular as glórias de reis populares como Henrique V. As conexões de Wolsey em Roma, como representante do Papa na Inglaterra (1518), foram de especial importância nas primeiras décadas do reinado.

A tradicional disputa territorial com a França foi mantida e a relação com o vizinho continental alternou-se entre uma tensa e frágil aliança e a guerra aberta. Logo após sua coroação, Henrique VIII resgatou o título de “Rei dos Franceses”, inseriu a Inglaterra na “Santa Liga” (1511) e declarou guerra à França. Contava com seu aliado e sogro, Fernando de Aragão, em 1513, para encurrular a França em um movimento de pinça. Mas o velho rei espanhol era um experiente estadista e estrategista. Preocupado com os custos da guerra, abandonou Henrique em sua aventura imperialista após ganhos territoriais em Navarra, no sul da França. A Inglaterra foi obrigada a realizar uma paz separada em 1514. A vila de Tournai foi um dos poucos ganhos territoriais da campanha na França e mesmo de todos os anos de guerra contra o tradicional adversário.

Com a ascensão de Carlos V ao trono da Espanha, em 1516, emergia no sistema outro ator a ameaçar a independência dos recém-formados Estados-nacionais: a Espanha dos Habsburgos. Por meio de uma política matrimonial ímpar em sua magnitude, os Habsburgos vieram a dominar grande parte da Europa e dos novos territórios explorados. No reinado de Carlos V, a Europa e o mundo pareciam caminhar inelutavelmente a um sistema regido por uma Espanha como ator hegemônico.²³

No início do período, a Inglaterra enfraquecida e acuada pela expansão francesa procurou estabelecer uma aliança com a Espanha, enquanto esta ainda não se projetava como poder global. A aliança matrimonial com a potência ibérica por pouco não resultou em uma união Católica entre a Inglaterra e a Espanha. Entretanto, enquanto na primeira parte do período Tudor, a Inglaterra lutou incessantemente para evitar o incremento de poder da França, na segunda parte do período, a maior preocupação foi prevenir a potencial hegemonia dos Habsburgos. Assim procedeu ao final do século XVI, formando alianças com as potências menores e, quando necessário, enfrentando seu adversário frontalmente. Este foi o início de uma das orientações da política externa inglesa mais duradoura e reconhecível – a política do equilíbrio de poder.

Com o desdobramento do poder Habsburgo, a Inglaterra procurou uma aproximação com a França e Portugal em uma tentativa de equilibrar o sistema. A reforma que criou a Igreja Anglicana afastou a Inglaterra definitivamente da diplomacia católica, especialmente sua vertente coordenada pelos monarcas espanhóis.

Após a ascensão ao trono francês de Francisco I (1515-1547) – personagem tão exuberante como Henrique VIII, que caracterizava a política externa de seu reinado, alternando alianças entre os dois

²³ Foi no período dos Habsburgos que um império universal chegou mais perto de se concretizar. Carlos V herdou de seus avós espanhóis a Espanha, a metade meridional da Itália, o ducado de Milão e os territórios recém-descobertos nas Américas e de seus avós paternos o Império Austriaco, os Países Baixos e partes da atual França. Ascendeu a Imperador do Sacro Império, liderando, em teoria, uma ampla confederação de Estados que abrangia o Leste europeu. Com a anexação do México e do Peru, expandiu seu domínio a quase toda América e conquistou importantes pontos estratégicos na Ásia, como as Filipinas. Seu filho, Felipe II, anexou Portugal e seu império aos seus domínios expandindo ainda mais o domínio universal dos Habsburgos. Watson, Adam, *A evolução da Sociedade Internacional*, p.244.

principais poderes da época, a Espanha e a França –, Henrique VIII fez a paz com França em uma conferência que exemplificou o que havia de mais extravagante na diplomacia renascentista, no chamado *Field of Cloth-of-Gold* (1520).

No ano seguinte, firmava uma aliança com Carlos V, renovando a guerra contra a França. Em 1523, o Duque de Suffolk, Charles Brandon, chegou a poucos quilômetros de Paris, mas novamente a falta de apoio por parte da Espanha e o inverno rigoroso preveniram o triunfo da Inglaterra.

A derrota de Francisco I para Carlos V em Pavia (1525), o aumento do poder dos Habsburgo, a oposição de Carlos V ao divórcio que o rei inglês começara a planejar levaram a Inglaterra à *volte face* diplomática com o Tratado de Westminster, de 1527, no qual a França se aliava à Inglaterra contra a Espanha. Esta aliança com a França, de 1527 a 1529, trouxe poucos ganhos para a Inglaterra, provocando, após o acordo de paz entre França e Espanha, novo isolamento da ilha.

No ano de 1529, Wolsey, incapaz de produzir o divórcio com Catarina de Aragão, é afastado da corte e destituído de sua posição de principal ministro. Thomas Cromwell, protestante convicto e brilhante administrador, ocupa seu lugar, e a reforma religiosa na Inglaterra começa a tomar forma. Pode-se datar do ano de 1530 a segunda fase da política externa de Henrique VIII. Nos início dos anos 30, a questão do divórcio do rei e o cisma com Roma (1533) dominavam a política exterior.

Os longos anos de guerra, a revolta interna (*Pilgrimage of Grace*, 1536), a exaustão financeira e a crescente ameaça de uma ofensiva católica levaram Henrique VIII a uma política de isolacionismo insular temporário. Após a eventual remoção da influência protestante de Cromwell (1540), Henrique volta a se aproximar de Carlos V, planejando e executando uma bem sucedida guerra contra os franceses (1543-46) que, apesar do tradicional abandono da guerra pelos espanhóis, valeu aos ingleses a cidade de Boulogne.

Elizabeth I, apesar de afirmar no famoso discurso de Tilbury que “I know I have the body but of a weak and feeble woman; but I have the heart and stomach of a king, and of a king of England too”, detinha uma concepção de política externa que pouco se assemelhava àquela de seu pai, menos ainda ao seu entusiasmo pela guerra e pelas glórias a serem conquistadas no campo de batalha.

Indecisa e cautelosa por natureza, Elizabeth I evitou ao máximo envolver a Inglaterra em conflitos no continente. Jasper Ridley fez a seguinte avaliação de sua política externa:

*“She was a sincere Protestant, but not as extreme as many of her supporters. She came into conflict with the Puritans in the House Commons, and with many of her ministers in the Privy Council who sympathized with them. Her belief in royal absolutism made her very hostile to Protestants in foreign policy who rebelled against their catholic rulers; but the interests of her foreign policy, the need to have allies against the hostility of Catholic Europe, and the pressure of her ministers and Protestant supporters persuaded her reluctantly to give them aid, and her support was decisive in ensuring the victory of the Protestant cause in Scotland and the Netherlands”*²⁴

Entretanto, é justamente na política da religião que Elizabeth I mais se afasta da tradição de política externa inglesa de pragmatismo. Apesar de ter realizado a reforma anglicana, Henrique VIII se recusara a assinar a Confissão de Augsburg dos Príncipes Luteranos de 1530, e a enviar força militar aos protestantes continentais. Com a polarização e expansão dos princípios religiosos, contudo, Elizabeth I foi obrigada a apoiar o lado protestante.

Foram raras as vezes em que a Inglaterra deixou que elementos ideológicos norteassem sua formulação de política externa. Na Revolução Francesa, nos anos 1790, na Segunda Guerra Mundial, como entre tantos outros momentos decisivos na história europeia ou mundial, a Inglaterra esteve envolvida, muitas vezes de maneira decisiva. Adotou, sempre, um discurso próprio e moderado, baseado em princípios, desdobramentos de sua tradição e de sua história. Contudo, nunca fez desses princípios a totalidade de sua política externa. Sua política externa nunca foi milenarista ou messiânica. A formulação da política não foi submetida a um fim ideológico, nem mesmo fundiu-se a um “telos” nacional. Mesmo no período Elizabetano, de polarização e radicalização religiosa, a Inglaterra não fez de sua política externa uma cruzada contra o catolicismo.

²⁴ Ridley, Jasper, *The Tudor Age*, p.46.

Todavia, fez da religião sua ferramenta, para equilibrar o sistema internacional.

A revolta de algumas províncias dos Países Baixos proporcionou a oportunidade ideal para a intervenção inglesa. O apoio aos rebeldes foi essencial para garantir o sucesso da revolta. A Inglaterra realizou ousada e bem-sucedida ação da política de equilíbrio do poder que passava a adotar como estratégia em suas relações internacionais. O resultado de seu apoio à independência holandesa foi variado: a perda dos Habsburgos de uma de suas províncias mais economicamente rentáveis, a longa guerra que exigiu vastos recursos espanhóis, a perda ibérica de uma região estratégica para operações no norte europeu e a criação de um novo ator, logo cooptado para prevenir o controle hegemônico do sistema.

Assim, a sombra ameaçadora da hegemonia dos Habsburgos foi uma das principais causas da gênese da política de equilíbrio de poder inglesa, que se desdobrou, portanto, em ataques à Espanha nos diversos fronts que compunham o cenário europeu. De acordo com Watson: “os políticos ingleses optaram por evitar o comprometimento tanto com os Habsburgos quanto com o campo anti-hegemonico e optaram por manter a Inglaterra como fiel da balança”²⁵.

Elizabeth I não procurou expandir o protestantismo na Europa e, portanto, estava preparada para aceitar outras vertentes da cristandade no continente. Entretanto, sua prioridade era a segurança da Inglaterra, e esta dependia da prevenção da expansão católica, fosse francesa ou espanhola.

Uma potência que se encontra numa posição de contribuir com força decisiva para um lado ou para o outro é a detentora do poder de equilíbrio. A metáfora pode ser vista de maneira mais clara por intermédio de uma descrição contemporânea da política externa da rainha Elizabeth I: “lá estava ela como uma princesa heróica e juíza entre os espanhóis, os franceses e os holandeses; ela bem poderia ter usado aquele ditado de seu pai: *Cui adhaero, pra est*, ou seja, o partido ao qual eu aderir será predominante”²⁶. Na realidade, apesar dos benefícios auferidos da política de equilíbrio de poder, a orientação inglesa de oposição aos Habsburgos perdurou por mais tempo do que

²⁵ Watson, Adam, A evolução da Sociedade Internacional, p. 244.

²⁶ Wight, Martin, A Política do Poder, IPRI, 2002.

seria lógico. Como é natural nas políticas tradicionais, que permanecem por décadas ou séculos, não apenas como arranjos conjunturais, mas como definidoras do próprio caráter nacional, a oposição à Espanha manteve-se mesmo após a clara decadência dos ibéricos como potência. O fato levantou críticas à política externa dos Tudor e dos Stuart, como esta de Hurbert Hall: “It had been led to look upon Spain as the great enemy of peace of Europe, and it continued to do so long after that Power had ceased to be really formidable”²⁷. Entretanto, a política adotada teve resultados permanentes na formação da estrutura do sistema internacional. Nas palavras de Kennedy: “In performing the twin function of checking Philips II’s designs on land and harassing his empire at sea, the English made their own contribution to the maintainance of Europe’s plurality”²⁸.

No final do período Tudor, a política de equilíbrio de poder havia sido em grande parte bem-sucedida. Henrique VIII e Elizabeth I preveniram uma invasão católica em seu país, aumentaram exponencialmente o poder da Inglaterra no sistema internacional e auxiliaram na permanência de um sistema multipolar e dinâmico. A análise da historiadora Susan Doran resume muitos dos feitos conquistados na era Tudor devido àquela política:

*“By her death (Elizabeth I), moreover, her main objectives were fulfilled: England’s borders were secure; the Spanish presence was removed from France; France was kept out of Flanders; the Power of Spain was impeached but not destroyed; the United Provinces were free from the threat of Spanish military rule; and Protestantism was tolerated in France and supreme in the United Provinces.”*²⁹

Parlamentarismo

A ascensão dos Tudors marcou o final da Idade Média na Inglaterra. A Guerra das Rosas havia enfraquecido a nobreza inglesa de tal maneira que os Tudors foram capazes de centralizar e exercer o poder de maneira vastamente mais eficaz do que seus antecessores Plantagenetas e mais

²⁷ Hubert Hall, The Imperial Policy of Elisabeth, in Transactions of the Royal Historical Society, Vol. 3, p. 206, 1886.

²⁸ Kennedy, Paul M., The Rise and Fall of the Great Powers, p. 61.

²⁹ Doran, Susan, Elizabeth I and Foreign Policy, Lancaster, 2000, p. 70.

estável que seu sucessores Stuart. Apesar de nunca ter atingido um estágio de absolutismo comparável ao de seus vizinhos continentais, o período Tudor é considerado como o auge do poder do monarca na Inglaterra, do absolutismo inglês.

No que concerne aos elementos que constroem a coroa, como a alta nobreza, Henrique VII e, particularmente, Henrique VIII, envidaram constantes e bem-sucedidos esforços com o objetivo de anular o poder dos nobres e de centralizar as decisões na coroa. A diminuição da alta nobreza tradicional descrita por Ridley expõe esse fenômeno:

*“In the middle of the fifteenth century, before the outbreak of the Wars of the Roses, there were sixty-four peers in England; but nearly half of them died without heirs during the Wars of the Roses, and when Henry VII became King in 1485 there were only thirty-eight ...The new factor was that Henry VII did not replenish the nobility by creating new peers as earlier kings had done. This was probably because of his reluctance to create a powerful class of nobles who could challenge his authority and renew the civil wars.”*³⁰

Parte integral do processo de formação dos Estados-nação europeus foi a disputa entre o poder central, representado na figura do monarca, e os poderes regionais, muitos deles representados nos parlamentos locais. Assim como diversos outros processos históricos, este foi prematuramente ensaiado na Inglaterra. Ainda no século XII, Rei e parlamento mediram forças para determinar os limites da autoridade real. O resultado foi a Magna Carta, um dos primeiros documentos de uma série que definiria o poder da coroa. O movimento entre o poder da coroa e do parlamento foi pendular, até alcançar seu equilíbrio no início do século XVIII, erguido pela força democrática, marcadamente no campo da monarquia parlamentarista. No século XVI, o pêndulo havia retornado claramente ao campo do absolutismo, e com força sem paralelos na história inglesa. O absolutismo de Henrique VIII se sustentava em um violento controle e extermínio da alta nobreza e do clero (e da própria igreja, posteriormente), e na expansão da teoria

³⁰ Jasper, Ridley, *The Tudor Age*, Overlook Press, Woodstock, 1990, p. 89.

absolutista da época. Entre outras fontes, Henrique VIII derivava seu absolutismo da bíblia:

*“Let every soul be subject to the governing authorities. For there is no authority except from God, and the authorities that exist are appointed by God. Therefore whoever resists the authority resists the ordinance of God, and those who resist will bring judgment on themselves”*³¹

Os direitos definidos na “Magna Carta” mantiveram sua validade. Deve-se atentar para o fato de que havia no século XVI um claro entendimento da noção de “soberania legislativa”. Em outras palavras, uma entidade entendida como Parlamento, composta da união de Rei, Lordes e Comuns, detinha autoridade suprema para legislar em todos os aspectos da nação. O professor G.R.Elton assim caracterizou o papel do parlamento no período Tudor:

*“Thus Parliament, the premier point of contact between rulers and ruled, between the Crown and the political nation, in the sixteenth century fulfilled its function as a stabilizing mechanism because it was usable and used to satisfy legitimate and potentially powerful aspirations. It mediated the touchy area of taxation; by producing the required general and particular laws it kept necessary change in decent order; it assisted the rich in the arranging of the affairs; and it helped the ambitious to scale the heights of public power.”*³²

Os grandes magnatas do reino, a alta nobreza, reuniam-se na Câmara Alta, ou *House of Lords*. O povo comum reunia-se, via seus representantes, na Câmara baixa, ou *House of Commons*. Estes eram eleitos, o voto censitário era prerrogativa daqueles com renda maior do que 40 *shillings*, renda da classe média próspera.

Os monarcas utilizavam o parlamento para envolver os principais atores políticos, oferecendo debates e discussões, em um legítimo processo que legitimasse as decisões da coroa. Este “processo” foi essencial para se preservar a estabilidade política, produzindo uma ilusão de consenso, apesar dos diversos confrontos e conflitos das sessões.

³¹ Romans 13:1-13:7, New King James Bible.

³² Elton., G.R. Tudor Government: The Points of Contact: I. Parliament in Transactions of the Royal Historical Society, Vol. 24 (1974) p. 200.

Deve-se atentar para o fato de que durante a totalidade do período Tudor houve discrepância na frequência da convocação dos parlamentos. Os parlamentos eram convocados e dissolvidos pela coroa. Assim, por exemplo, enquanto Henrique VIII convocou e manteve o longo “Reformation Parliament”, entre 1529 e 1536, com o objetivo de implementar a reforma protestante no reino, sua filha, Elizabeth I, não convocou ou manteve parlamentos em 22 dos seus 44 anos do governo.

A influência do parlamento (criado em 1295) na política externa manteve-se, porém, reduzido. As limitações que o parlamento impunha à política externa do período ou a contribuição de seus membros para formulação de tal política eram contingenciais. O monarca necessitava do parlamento para legitimar seus atos, principalmente no que concerne, no período, à reforma. Ademais, a exação de impostos e o seu aumento dependiam da autorização do parlamento, e, como tal, faziam parte de todo cálculo político, principalmente no financiamento das guerras. Elizabeth I foi a primeira monarca da Inglaterra que exigiu recursos de todos os parlamentos convocados. Dada a necessidade de se evitar revoltas populares, comuns no período exatamente devido às tensões entre a expansão do poder central e a resistência do poder local, fazia-se necessário consultar o parlamento regularmente, o que mantinha um verniz de governo popular, apesar da realidade absolutista do período.

Entretanto, o parlamento exercia pouca influência na política externa. Da análise dos documentos de Estado de Elizabeth I, Hurbert Hall chegou à seguinte conclusão:

*“She had a true sympathy with her people, and a deep esteem for her ministers; yet, so long as she could avoid it, she was not prepared to shape her policy in accordance with the views of either. In her total disregard for the advice of her councilors . . . we see what a slight hold they really had upon her conduct; while the feelings of her people with regard to foreign politics at least were completely ignored.”*³³

Paralelo ao parlamento, o *Privy Council*, ou o conselho de Estado, presidido pelo monarca, cresceu em seu poder e em importância no

³³ Hubert Hall, *The Imperial Policy of Elisabeth*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, Vol. 3, p. 208, 1886.

período Tudor, inclusive incorporando poderes como o de tribunal para crimes políticos e, por um curto período, como legislador. No início do reino de Henrique VIII, o conselho comportava um número enorme de participantes, mais de 100, apesar de sessões singulares raramente ultrapassarem 30 participantes, e, ao final do reinado, o conselho contar com apenas dezenove membros. Elizabeth I manteve a média de quinze conselheiros. Com o aumento do absolutismo real, o *Privy Council* reduziu o seu número e aumentou seu poder, até mesmo suplantando o papel do parlamento. Como órgão permanente, com sessões frequentes, o conselho mantinha uma clara vantagem administrativa em relação ao parlamento, que se reunia intermetentemente. No *Privy Council*, a política externa era discutida e formulada. Eram facções dentro do *Privy Council*, que muitas vezes representavam, também, as facções do Parlamento, que o monarca tencionava aplacar. A questão da intervenção da Inglaterra na revolta dos Países Baixos contra os Habsburgos, por exemplo, apesar de ter sido proibida pela rainha de ser discutida no conselho, foi decidida por membros do *Privy Council*. Enquanto o principal conselheiro de Elizabeth I, William Cecil, argumentava contra a intervenção armada, outros membros do conselho, como Walsingham, Hatton e principalmente Leicester (o favorito da rainha) defendiam o envio de tropas para auxiliar os rebeldes. Posteriormente, a Inglaterra enviou aos Países Baixos uma força expedicionária sob o comando de Leicester. A intervenção havia sido decidida no âmbito do *Privy Council*, o verdadeiro centro de formulação e execução da política externa da Inglaterra.

Apesar da consolidação do conselho como virtual “poder executivo” na metade do período Tudor, devemos lembrar que grande parte de seus membros foram recrutados no parlamento, e que o conselho mantinha uma relação com a instituição, servindo, muitas vezes, como intermediário entre o monarca e o parlamento. Como observou o professor Elton:

“From the 1530s onwards, and not before the time that Thomas Cromwell showed the way, getting elected to Parliament was one way-and a prominent way-to get to the top. Men who wished to reach the Council, men who hoped to govern the country, needed other means as well and other connections, but increasingly they discovered that they could lay sound foundations by

*seeking election to Parliament. The queen may not have consciously chosen her counsellors from members of the Commons (though we do not know that she did not, and we may suppose that her advisers, a Cecil or Leicester, kept theirs eyes and ears open in Parliament), but in effect she there found the necessary reservoir of talent.”*³⁴

Ao analisar a decadência da influência do parlamento na formulação da política externa da Inglaterra, em especial no período dos Tudors, Hubert Hall profere a seguinte sentença: “The foreign policy of the country was thrown back half a century. The voice of the nation had been ignored till it acquired a habit of passive resistance far more injurious than any open demonstration of feeling”³⁵.

Projeção de Poder Naval

No início do período Tudor, a Inglaterra não se caracterizava como uma potência naval, ou mesmo mantinha uma tradição náutica. Na realidade, a projeção naval havia feito parte dos cálculos de política externa de pouquíssimos monarcas de Albion, com poucas exceções Eduardo III e Henrique V. O historiador do período Tudor, Geoffrey Moorhouse, nota que “Kings of England usually concentrate their belligerence and their self-interest on the land, and only demonstrated an interest in ships – except as a steady source of income – when it was absolutely unavoidable”³⁶.

A Inglaterra não nascera uma potência naval como Veneza. Ademais, encontrava-se em posição particularmente frágil no início do período Tudor (somava apenas 11 navios). Entretanto, sua política externa no século XVI exigia uma marinha apta a enfrentar os desafios ibéricos e franceses. Patrocinada e estimulada pelo Estado, a indústria naval britânica cresceu de maneira exponencial entre os reinados de Henrique VIII (1509-1547) e Elizabeth I (1558-1603). O incremento da marinha e o resultante sucesso naval inglês proporcionaram a instrumentalização

³⁴ Elton., G.R. Tudor Government: The Points of Contact: I. Parliament in Transactions of the Royal Historical Society, Vol.24 (1974) p. 199.

³⁵ Hubert Hall, The Imperial Policy of Elisabeth, in Transactions of the Royal Historical Society, Vol. 3, p. 206, 1886.

³⁶ Moorhouse, Geoffrey, Great Harry's Navy, Orion, 2006.

deste novo recurso como uma das principais características da política externa inglesa. A ideia de privilegiar a projeção do poder naval como instrumento da política externa consolidou-se no período Tudor, fruto da estabilidade e da centralização política que permitiram a melhor utilização de recursos e um planejamento estratégico para as forças armadas da ilha. Como observou Kennedy:

*“It is astonishing in retrospect to see how soon after the distractions of the Wars of the Roses the English came to value the navalist code of maritime supremacy, overseas expansion and isolation from Europe; indeed, the philosophy was there before the means to execute it.”*³⁷

A Inglaterra era a única nação europeia com pretensões à grande potência que não tinha de se preocupar em manter grandes exércitos para guardar sua fronteira privilegiada de sua posição insular. Nesse contexto, faria sentido concentrar seus recursos na construção de um poder alternativo, um poder que pudesse consolidar a segurança territorial inglesa. Ademais, na “Era dos Descobrimentos”, a necessidade de uma marinha bem estruturada e tecnologicamente avançada tornou-se universal. A Inglaterra, como potência renascentista, adotou também uma política naval, e, ao fazê-lo, reconciliou-se com seu destino náutico.

O primeiro Tudor, Henrique VII, havia dado um primeiro impulso à indústria naval ao ordenar a construção do primeiro *dry-dock* (dique seco), em 1495, em Portsea Island. Enquanto a primeira viagem exploratória da ilha ocorreu em 1480, uma expedição partiu de Bristol à procura da ilha de Brasyll (Brasil), que esperavam encontrar ao oeste da Irlanda.

Na realidade, no período Tudor, as marinhas haviam se tornado um passatempo aristocrático dos príncipes renascentistas. Ostentar os grandes barcos apinhados na costa azul de seus territórios equivalia aos excessos ornamentais dos ainda populares torneios medievais. Os lançamentos de navios eram (e continuam sendo) grandes ocasiões para os monarcas. Contudo, havia, é claro, uma utilização prática para essas marinhas:

³⁷ Kennedy, Paul, *Rise and Fall of British Naval Mastery*, (Penguin Books, 2004) p. 27.

*“The whole point of navies was threefold. Warships existed to protect a country’s interests from pirates or other predators, including invaders; they were required to convey and escort soldiers to warfare on somebody’s else territory; and they added to a sovereign’s “virtue,glory, immortality” by their power, their efficiency, their achievements – and also by their capacity to make people gasp at their beauty, their resilience, their bravado in desperate circumstances, their tragedies. Of all these roles the first was obviously the most important.”*³⁸

Como outros príncipes renascentistas, Henrique VIII foi grande entusiasta da marinha e pode ser considerado o verdadeiro fundador da *Royal Navy*. Criou a *Navy Board*, instituição que estruturou a administração profissional da marinha. No momento de sua morte, em 1547, legou aos seus descendentes cinquenta e três navios. Alguns deles eram os maiores da história da ilha até então. Já no início de seu reinado, construiu dois grandes navios que em muito superavam os maiores navios do rival francês: o *Mary Rose* e o *Henry Grâce à Dieu* ou, como ficou conhecido, *Great Harry*. Este último foi o maior navio inglês pelos próximos duzentos e cinquenta anos (com 1,500 t).

O principal desenvolvimento da marinha inglesa durante os Tudors, principalmente ao reinado de Henrique VIII, foi o uso de artilharia na guerra naval. Anteriormente, as táticas navais em muito se assemelhavam as táticas de guerra por terra. Procurava-se abordar e, posteriormente, derrotar o inimigo nos barcos, que assumiam o papel de plataformas flutuantes para o assalto. A revolução nos assuntos militares do século XV havia introduzido o uso da pólvora de forma efetiva, e foi Henrique que dotou a marinha inglesa com essa tecnologia. Graças ao entusiasmo constante de Henrique com os navios e as armas que lhe acompanhavam, a Inglaterra passou a investir pesadamente na artilharia naval. A produção e a importação de metal, principalmente bronze, aumentaram exponencialmente, assim como a produção de artilharia. Foram fundadas novas fábricas para o processamento de ferro e cobre. Como mencionado por Moorhouse “As the size of the guns and the numbers of ships carrying them mounted during Henry’s monarchy, so the demand for raw materials and manufactured items

³⁸ Moorhouse, Geoffrey, *Great Harry’s Navy*, Orion, 2006, p.31.

grew prodigiously, and the chain of supply was extended far beyond previous necessity”³⁹. Assim, a política de Henrique VIII de estímulo a construção naval teve como consequências a expansão da indústria metalúrgica da Inglaterra, o aumento do emprego, a procura de novos mercados para atender a crescente demanda pelos produtos de base, além do incremento no *hard power* da ilha.

Os navios foram armados com grandes quantidades de canhões e foi desenvolvida a técnica de *broadside gunnery*, na qual os canhões eram disparados do navio, posicionado paralelamente de maneira coordenada e uniforme, causando danos desastrosos aos inimigos. Assim surgia a reputação inglesa de artilharia naval que atravessaria os séculos.

Entretanto, apesar do interesse da coroa pela marinha real, os objetivos de Henrique VIII, e de sua política bélica, ainda se baseavam no poder terrestre de seus exércitos, como a repetidas invasões da França demonstram. As principais instrumentalizações da marinha inglesa na primeira metade do XV eram controlar o Canal da Mancha, prevenir uma invasão continental e apoiar as operações de invasão na França.

Contudo, a política de apoio à marinha – com a construção de uma frota robusta e tecnologicamente avançada, formada no reinado de Henrique VIII – seria o principal elemento, em termos de recursos, para a execução de uma estratégia internacional nos cálculos de política externa de sua filha, Elizabeth I.

O período de Elizabeth I é considerado a era de ouro para a marinha da Inglaterra. Contribuem para a formação desse mito: a exploração do globo por aventureiros ingleses, a fundação de colônias nas Américas, a plêiade de talentos – Drake, Hawkins, Raleigh, Essex com seus feitos heroicos – e a derrota da Invencível Armada.

Após o financiamento por Henrique VII (1497) da expedição do veneziano Giovanni Caboto, que descobriu *Newfoundland* (hoje Canadá), não houve outras explorações no reinado de Henrique VIII. No reinado de Elizabeth I, John Hawkins explorou a Guiné (1562) e iniciou a participação dos ingleses no tráfico de escravos. Francis Drake, favorito da rainha, empreendeu uma viagem de circunavegação do globo (1577), passando pelo Brasil, a primeira depois de Magalhães no começo do século. O aventureiro e cortesão, Walter Raleigh, também

³⁹ Moorhouse, Geoffrey, *Great Harry's Navy*, Orion, 2006, p. 129.

empreendeu uma viagem de exploração na América do Sul. Desbravou o Rio Orinoco à procura do Eldorado em 1595.

No início do reinado de Elizabeth I foi aperfeiçoada uma nova classe de Galeões, a *Revenge*. Desenvolvida por Hawkins, a classe *Revenge* atuava em alto mar, nos oceanos, com a mesma desenvoltura demonstrada no tradicional teatro de operações, o Canal da Mancha. A *Revenge* permitiu a expansão do campo de atuação inglês, ampliou as opções e a maneira de contrabalançar o poder da Espanha. Em 1573, Elizabeth I lançou o *Dreadnought*, com maior poder de fogo e principalmente maior destreza e rapidez em suas manobras, o que foi essencial para a derrota da Invencível Armada em 1588.

A Inglaterra, entretanto, não contava com os recursos de seus principais rivais, não detinha a extração dos metais preciosos das Américas ou apresentava grandes populações continentais. A aplicação de seus recursos necessitava tomar em conta não só a defesa da Inglaterra, mas também a manutenção do equilíbrio europeu, pois, no momento em que a França ou a Espanha fossem obliteradas como atores do sistema, a Inglaterra I seria a próxima a cair diante da nova hegemonia continental. Nesse sentido, Elizabeth I dedicou vastos recursos também aos seus exércitos, e por isso foi duramente criticada pelos defensores de uma *navalist* ou *Blue Water Strategy*. Mas, apesar dos custos exponenciais de uma guerra por terra e da decadência de sua força terrestre, a Inglaterra necessitava destas tropas para intervir na França e nos Países Baixos. No período em que Elizabeth I tentou manter o equilíbrio europeu sem se envolver em guerra aberta com a Espanha (até 1585), a coroa adotou uma posição ambivalente quanto aos ataques dos marinheiros ingleses às naus espanholas, o que contribuiu para deterioração das relações com a Espanha. Elizabeth I havia adotado a ferramenta de *privateering* (permissão da coroa concedida a capitães de navios para atacar e pilhar naus em alto mar) como instrumento de sua política externa, assim evitando a guerra total enquanto minava os recursos espanhóis paulatinamente. Ademais, permitia que seus portos fossem utilizados como bases por *privateers* neerlandeses e franceses.

Em 1585, com a iminente queda das forças rebeldes neerlandesas após os sucessos de Parma nos Países Baixos, Elizabeth I foi obrigada a enviar tropas inglesas sob o comando de Leicester, provocando o início da guerra aberta entre a Espanha e a ilha. A partir desse momento,

Elizabeth I utilizou a projeção naval como base de sua política externa. Patrocinados pela coroa, ou por investidores privados, mais de 200 navios partiram em missões contra os espanhóis. Grandes expedições foram empreendidas na Galícia, no Caribe e em Portugal, além do saque de Cádiz e da batalha contra a Armada.

Além disso, com o objetivo de expandir as relações diplomáticas e comerciais, Elizabeth I patrocinou uma série de iniciativas. Em 1554, o inglês Chancellor chegou a Moscou, durante uma expedição para achar uma passagem alternativa para Índia e China. Após o estabelecimento de relações diplomáticas com Ivan, o terrível, a rainha patrocinou a criação da *Muscovy Company* para comercializar com a Rússia. Em 1561, enviou um representante da companhia, Anthony Jenkinson, para estabelecer relações diplomáticas com a Pérsia. Na análise de Chang, Ha-Joon:

*“Para abrir novos mercados, Elizabete I enviou emissários comerciais ao papa e aos imperadores da Rússia, da Mongólia e da Pérsia. O investimento maciço da Grã-Bretanha na obtenção da supremacia naval possibilitou a entrada em novos mercados, os quais muitas vezes foram colonizados e mantidos cativos”.*⁴⁰

Assim a historiadora Susan Dora caracterizou os investimentos na marinha do final da era Tudor, no reino de Elizabeth I:

*“The huge sums spent on the navy also bought returns. While the weather was certainly crucial in seeing off the Spanish invasion attempts, Elizabeth could usually count on her navy to protect the Channel. In addition, the navy proved its worth in the amphibious operations against Brest Harbour in 1594 and in the many raids on Spanish convoys. Her ships made commercial life difficult for Spain and hampered its war effort in France and the Netherlands”.*⁴¹

Como descrito acima, a tradição da projeção do poder naval como um dos pilares da formulação e execução da política externa da Inglaterra teve seu início no período Tudor. Primeiramente, Henrique VIII patrocinou um programa de construção naval para a produção

⁴⁰ Chang, Ha-Joon, *Chutando a Escada*, UNESP, 2003, p. 39.

⁴¹ Doran, Susan, *Elizabeth I and Foreign Policy*, Lancaster, 2000, p. 69.

de navios de grande porte e promoveu uma reforma administrativa da gestão da marinha. Assim como seu pai, Elizabeth I estimulou a inovação náutica e estimulou a profissionalização da frota inglesa. Essas políticas permitiram à Inglaterra ampliar seu campo de atuação. Anteriormente, a Inglaterra adotava uma postura reativa, limitada geograficamente. A instrumentalização da frota dava-se por meio das prioridades de defesa e da necessidade de se manter as linhas de provisão para forças expedicionárias. A expansão dos recursos náuticos do reino muniu a Inglaterra de maior autonomia, e proporcionou à ilha a oportunidade de formular sua política externa e de não apenas reagir aos constrangimentos externos. Multiplicaram-se os possíveis teatros de atuação e tornou-se possível elaborar uma estratégia mais ampla, global, em contraste com as táticas efêmeras do passado. Esse processo levou à instituição de uma *navalist strategy* que se tornaria elemento perene da política externa inglesa. No século XIX, a *Blue Water strategy* encontrava-se já bem estabelecida e seria a base da política de resistência à tentativa hegemônica da França, como será analisado no próximo capítulo.

Anexos



A costa da Inglaterra e da França



Europa em 1500



Os Embaixadores
Tela de Hans Holbein, o Jovem, 1533



Henrique VIII em 1520
Tela de Joos van Cleve



Cardeal Thomas Wolsey (1472-1530)



Elizabeth I



Capítulo II

Política Externa do Período Revolucionário

O Sistema Internacional

O fracasso da tentativa de hegemonia dos Habsburgos garantiu a multipolaridade do sistema europeu pelos próximos dois séculos (XVII-XVIII). Os esforços dos Habsburgos para manter e expandir seu império universal foram contrabalançados pela determinação inglesa em garantir a autonomia dos Estados no continente europeu. Não há dúvida de que frequentemente diversos atores envolveram-se em coalizões contra os Habsburgos. A França, ator particularmente ameaçado por encontrar-se flanqueado em suas fronteiras pelos Habsburgos, manteve, inclusive, uma peculiar aliança com os turcos otomanos. A resistência mais constante e organizada até a paz de Vestfália, entretanto, partiu da Inglaterra. A continuidade inglesa em sua política externa pode ser comprovada pelo apoio inglês à revolução holandesa contra o controle espanhol, pelos incessantes ataques às colônias espanholas e ao próprio território espanhol, pela coalizão contra os Habsburgos na Guerra dos Trinta Anos e, mesmo após o final da dessa guerra, pela improvável aliança com a França costurada pelo católico e absolutista Mazarin e o puritano, revolucionário e regicida Cromwell (1655). A longa duração e o alto custo destes conflitos minaram paulatinamente a capacidade dos Habsburgos de manter sua pretensa hegemonia. A perda do território

holandês, uma das províncias mais ricas do império espanhol, que com a independência tornou-se ator intensamente ativo na oposição à hegemonia espanhola e a Restauração Portuguesa (1640) marcaram o início do declínio Habsburgo.

A conferência internacional que resultou nos Tratados de Vestfália, de 1648, selou o fim da ameaça dos Habsburgos. Foi um dos raros momentos de reorganização racional e consensual do sistema internacional. De acordo com Watson: “A sociedade europeia de Estados evoluiu a partir da luta entre as forças que tendiam no sentido de uma nova ordem hegemônica e aquelas que conseguiram levar a nova Europa na direção da extremidade de nosso espectro em que se situam as independências. O Aspecto decisivo desse processo foi o acerto geral negociado em Vestfália em meados do século, depois da exaustiva guerra do Trinta Anos. O acerto de Vestfália foi a carta de uma Europa permanentemente organizada com base num princípio anti-hegemônico”⁴². Nesse primeiro congresso geral das potências europeias, os principais atores do sistema (com a anuência prevista dos demais atores periféricos europeus) negociaram novas regras para o funcionamento do sistema internacional. O conceito de absoluta soberania dentro do território de cada Estado foi legitimado pelo consenso internacional em oposição ao conceito medieval de uma cristandade universal. A Espanha dos Habsburgos aceitava, portanto, um acerto que tornava suas pretensões hegemônicas ilegítimas, confirmava a fragmentação política europeia e garantia a multipolaridade do sistema.

O sistema “Vestfaliano”, fragmentado em diversos atores – tendo como unidade padrão o Estado-nação, como princípio o monopólio da soberania sobre o território do Estado, e como instrumento a diplomacia permanente e amplamente disseminada –, foi, em certa medida, produto do esforço inglês para manter o equilíbrio de poder na Europa. As premissas do sistema “Vestfaliano” estariam presentes nos séculos seguintes à assinatura dos tratados. Note-se que estas premissas são de particular importância para a análise da política externa inglesa. Primeiro, porque são resultado da política externa analisada no Capítulo I. Segundo, porque estas premissas consolidaram-se e regeram o sistema internacional a partir do século XVII. Nas palavras do historiador inglês Paul Kennedy:

⁴² Watson, Adam, *A Evolução da Sociedade Internacional* (UNB, 2004), p. 257.

*“The most significant feature of Great Power scene after 1660 was the maturing of a genuinely multipolar system of European states, each one of which increasingly tended to make decisions about war and peace on the basis of “national interests” rather than transnational, religious causes...countries which had been foes in one war were often to find themselves partners in the next, which placed an emphasis upon calculated Realpolitik rather than deeply held religious conviction in the determination of policy.”*⁴³

O sistema internacional, descrito por Kennedy, assumiria como seus pilares as características as quais a política externa dos Tudor (1485-1603) pretendeu edificar, a política externa dos Stuart (1603-1714) pretendeu consolidar, e a política externa dos Hannoverians-Windsor (1714-2009) tentaria desesperadamente manter: multipolaridade, equilíbrio de poder, laicização das relações internacionais e respeito à soberania dos atores que compunham o cerne do sistema.

A Inglaterra

Como a Inglaterra se inseriu neste novo sistema Vestafaliano que ela auxiliou a construir (afinal foi um dos primeiros Estados-nação consolidados, rejeitou a autoridade universal da igreja e garantiu a fragmentação do sistema internacional por meio da política de equilíbrio de poder)? No século XVII, novos atores surgiram ameaçando deslocar a Inglaterra de volta à periferia do sistema, lugar de onde havia saído com grande dificuldade ao final da Guerra das Rosas.

O fracasso dos Habsburgos e a reestruturação do sistema foram de particular benefício para três atores: França, Holanda e Inglaterra. Eram Estados-nação que haviam desenvolvido, no decorrer do século XVI, as condições necessárias para uma atuação eficiente no sistema internacional: centralização política que evitasse as desgastantes dissensões internas; homogeneidade cultural frente aos outros atores do sistema com base na nação (real ou imaginada); eficiência na exação fiscal e ampliação de crédito por meio de sistema nacional de débito público (com base na bolsa de valores); e exército nacional permanente

⁴³ Kennedy, Paul, *Rise and Fall of Great Powers*, (New York, Random House, 1987) p. 73.

e profissional. Com base nessas vantagens, adquiridas entre os séculos XVI e XVII, dois atores intentaram, de maneira dispar, empreender uma hegemonia do sistema: a Holanda e a França.

A longa guerra de independência da Holanda travada contra a Espanha havia sido ativamente apoiada pela Inglaterra e pela França. Ao tornar-se ator autônomo, entretanto, a Holanda passou a ameaçar o domínio marítimo das demais potências e o equilíbrio de poder europeu. Seu avançado sistema financeiro, sua capacidade de produção naval e a ousadia empreendedora de sua ampla burguesia foram fatores que promoveram a vertiginosa expansão holandesa nos séculos XVI e XVII. A Guerra dos Oitenta Anos (1560-1640), contra os Habsburgos, permitiu aos holandeses tomar a maior parte das possessões portuguesas na Ásia, além de expandir seu império comercial nas Américas.

Após um curto período de inserção da Holanda como ator autônomo no sistema internacional, na metade do século XVII, esboçava-se uma hegemonia holandesa no comércio e no controle dos mares. A intenção inglesa, nas primeiras décadas do século XVII, de se estabelecer no Oriente, região na qual os holandeses detinham o controle da maior parte do fluxo comercial para a Europa, gerou os primeiros conflitos. Uma acirrada disputa entre as duas nações escalonou devido às tentativas inglesas de manter seu recém-adquirido status de potência naval, enquanto evitava a hegemonia comercial holandesa, que ameaçava os planos de um futuro mercantilista inglês. Três guerras foram travadas entre 1652 e 1674 que visavam estabelecer o controle das rotas comerciais que ligavam a Europa Ocidental ao resto do globo.

O desgaste econômico das guerras contra a Holanda e a incapacidade de resolver o conflito comercial levaram a burguesia inglesa a apoiar o golpe de Estado desvelado pela alta aristocracia inglesa, conhecido como Revolução Gloriosa, que convidou o Stadholder holandês William de Orange (descendente dos Stuart e casado com Mary Stuart) para ocupar o trono inglês. A Revolução Gloriosa significou a consolidação do sistema parlamentar inglês, que destituía novamente o monarca, agora coroando um sucessor com poderes reduzidos. Significou, também, depois de décadas de conflito, um arranjo político que viria a ter grandes repercussões para o sistema internacional, e que seria particularmente positivo para a Inglaterra. A união política instituiu um acordo entre as duas potências navais, de maneira que a Inglaterra

tornou-se livre para perseguir suas pretensões marítimas. Agora não apenas sem se preocupar com o principal rival nos mares, mas com o apoio proveniente de uma aliança com o mesmo. O inglês Watson assim analisou o desdobramento da união entre os dois países:

“Em 1688, o cliente de Luís, o rei James II, foi expulso da Grã-Bretanha e substituído por seu genro, Guilherme de Orange, o governante de fato dos Países Baixos, e pelo partido hegemônico Whig. Depois disso, as duas potências marítimas protestantes assumiram a liderança da organização e do financiamento da coalizão anti-hegemônica”⁴⁴.

De maior impacto para o futuro da Inglaterra e do sistema internacional, foi o arranjo comercial posto em prática e seu desdobramento econômico. Com a união, a Inglaterra ganhou maior liberdade para sua expansão na Ásia. Um acordo que foi fechado reservava aos Holandeses o comércio de especiarias e aos ingleses o comércio de têxteis. Contudo, o mercado de têxteis cresceu mais vigorosamente do que o mercado de especiarias, e a demanda por especiarias revelou-se significativamente menos elástica do que a demanda por têxteis. Enquanto os lucros das Companhia Holandesa das Índias Orientais declinavam, os lucros da English East India Company (Companhia Inglesa das Índias Orientais) aumentavam paulatinamente. No início do século XVIII, os Países Baixos estavam em claro declínio: sua expansão na Ásia arrefeceu, tornando-se relativamente lenta quando comparada aos imensos ganhos territoriais da França e da Inglaterra; sua população estagnou (1700 – 1.8 milhões, 1800 – 2 milhões) e sua marinha diminuiu (1689 – 66 navios, 1790 – 44 navios)⁴⁵. Como ator no sistema internacional, os Países Baixos deixaram de agir de maneira autônoma e de ditar o passo dos acontecimentos, e passaram a reagir, à sombra da Inglaterra, às iniciativas da França. Assim o historiador inglês Paul Kennedy definiu a união entre a Inglaterra e a Holanda:

“The English alliance which William III had cemented in 1689 was simultaneously the saving of the United Provinces and a substantial

⁴⁴ Watson, Adam, A eVolução da Sociedade Internacional (UnB, 2004), p. 269.

⁴⁵ Dados de Kennedy, Paul, rise and Fall of Great Powers, 9New York, Random House, 1987) p.99.

*contributory factor in its decline as an independent great power. The inadequacy of the Dutch resources in the various wars against France, between 1688 and 1748, meant that they needed to concentrate about three-quarters of defense expenditures upon military, thus neglecting their fleet.”*⁴⁶

Enquanto a Holanda retornava ao seu antigo papel de aliada da Inglaterra, a França, como os Habsburgos anteriormente, lançava sua candidatura à hegemonia do sistema. Do reinado de Luís XIV ao império de Napoleão, a França e a Inglaterra estiveram envolvidas em uma longa “guerra mundial”, travada em todos os continentes, e na qual a Inglaterra por diversas vezes esteve à beira de uma derrota total. Nas palavras do historiador Niall Ferguson : “The English conflict with the Dutch had been commercial. At the root, it had been strictly business, a competition for market share. The struggle with France – which was to rage in every corner of the globe like a worldwide version of the Hundred Years War – would decide who would govern the world”⁴⁷.

Durante esta guerra global pela hegemonia do sistema, a Inglaterra se consolidou, pela primeira vez, como potência naval dominante, e a França assumiu seu papel de principal potência no continente. Estes dois papéis seriam desempenhados por 200 anos (1670-1870) até o advento da Alemanha como ator no sistema internacional. De acordo com Ferguson:

“By the End of the Spanish War of Succession (1713), this new state (United Kingdom of Great Britain) was now unquestionably Europe’s dominant naval power. Having acquired Gibraltar and Port Mahon (Minorca), Britain was in a position to control access to and from the Mediterranean. Yet France remained the predominant power on the continent of Europe itself. In 1700 France had an economy twice the size of Britain’s and a population almost three times as large. And, like Britain, France had reached out across the seas to the world beyond Europe. The danger that France would win a struggle for global mastery

⁴⁶ Kennedy, Paul, *Rise and Fall of Great Powers*, (New York, Random House, 1987) p. 88.

⁴⁷ Ferguson, Niall, *Empire* (London, Penguin,2007), p. 29.

*against Britain was a real one, and remained real for the better part of the century.”*⁴⁸

No final do século XVIII, os problemas internos da França e suas sucessivas derrotas na Ásia pareciam sugerir o final da tentativa francesa de hegemonia do sistema internacional. A derrota da França na Guerra dos Sete Anos (1756-1763) e a perda de seus territórios na Índia sugeriam o arrefecimento do poder gaulês. Entretanto, a Revolução Francesa transformou não apenas a situação interna da França, mas a configuração do sistema.

A Revolução Francesa catalisou a energia de longos processos que haviam transformado a sociedade europeia, e Napoleão instrumentalizou este potencial em sua tentativa de controlar o sistema internacional. No início do século XIX, a França avançava rapidamente na marcha pelo controle total do continente e de suas colônias. Foi neste contexto que a Inglaterra apresentou a maturidade de suas orientações de política externa, adotando uma política de equilíbrio de poder consistente com sua tradição secular.

Política de Equilíbrio de Poder

a) O Período Revolucionário

A mudança fundamental da estrutura de poder do sistema internacional levou a Inglaterra a capitanear uma série de coalizões contra os franceses. No total, ao longo de duas décadas, cinco coalizões⁴⁹ foram costuradas para evitar a hegemonia francesa.

⁴⁸ Ferguson, Niall, *Empire* (London, Penguin, 2007), p. 30.

⁴⁹ Primeira Coalizão (1792-1797), Áustria, Prússia, Sardenha, Inglaterra, Espanha, Portugal, Nápoles, Toscana e Estados Papais. Batalha de Campo Formio. Os Países Baixos foram tomados pela França, todos os aliados fizeram a paz, apenas a Inglaterra se mantinha em guerra em 1797. Segunda Coalizão (1799-1801), Inglaterra, Rússia, Turquia, Áustria e Portugal. Batalha de Marengo. Rússia se retira em 1800 e a Áustria em 1801. “Paz de Amiens” encerra a desmoralizada empreitada. Terceira Coalizão (1805-1806). Inglaterra, Rússia, Áustria, Suécia e Prússia. Batalhas de Austerlitz e Jena. Áustria se retira após Austerlitz e Prússia após Jena. Rússia troca de lados em Tilsit. Inglaterra novamente isolada. Quarta Coalizão (1812-1814), Inglaterra, Rússia, Prússia e Áustria. Deblacle Russo de Napoleão e derrota na batalha de Leipzig. Quinta Coalizão, (1815). Estabelecida no Congresso de Viena como resultado do retorno de Napoleão. Apoteose inglesa em Waterloo.

William Pitt e Castlereagh foram os principais articuladores da política de equilíbrio de poder. A política inglesa baseou-se na recusa em aceitar qualquer arranjo europeu que legitimasse a França como poder hegemônico no continente, mesmo às custas de uma guerra total que impôs grande pressão em seus recursos econômicos e quadruplicou sua dívida nacional, prejudicando de maneira desastrosa seu comércio⁵⁰.

A adoção consciente de uma política de equilíbrio de poder foi iniciada ainda no período revolucionário e esteve presente em todo o período napoleônico. A Inglaterra foi a única potência que não apoiou a França em algum momento no complexo jogo de alianças do princípio do século XVIII.

No início do período em análise, a França não parecia apresentar uma ameaça ao *status quo* estabelecido do sistema internacional. Após a queda da Bastilha, desestabilizada pela dialética interna da revolução, a aparente fragilidade francesa parecia oferecer uma oportunidade às demais potências do sistema. Em um segundo momento, a radicalização da revolução e a ameaça de intervenção levaram a França ao conflito com seus vizinhos imediatos, incluindo a Inglaterra. A oportunidade de tomar proveito da fraqueza do tradicional rival galo e, concomitantemente, de cortar o perigoso jacobinismo revolucionário na raiz, adicionada a declaração de guerra por parte da França, levou a Inglaterra a se juntar à primeira coalizão (1793-1795). Entretanto, a percepção dos aliados de uma França enfraquecida se mostrou errônea. A revolução havia liberado forças antes desconhecidas no sistema internacional. A ideologia revolucionária havia se espalhado entre a população e tornou-se um novo elemento de poder ao manter o moral das tropas elevado, mesmo em situações de profunda adversidade. O nacionalismo rompante levou hordas de *citoyens* a se alistar no exército, e o *levée on masse* demonstrou a imensa capacidade de mobilização do Estado francês. A revolução também desfez as amarras aristocráticas que limitavam a capacidade do exército ao permitir, e incentivar, a ascensão na estrutura militar dos *sans culottes*, antes excluídos das posições de liderança nas forças armadas. Ao implantar uma meritocracia em um exército de proporções inéditas e de moral dórica, a revolução havia aberto a caixa de pandora. A primeira coalizão, portanto, fracassou de

⁵⁰ Otte, T. G., *The Makers of British Foreign Policy* (London, Palgrave, 2002), p. 8.

maneira melancólica. Os ingleses foram expulsos do continente após derrotas em Flandres e na Holanda, perdendo no total mais de 40.000 mil homens, além de sofreram motins navais e crise financeira. A Inglaterra havia se inserido em uma guerra contra a França com vistas a explorar uma oportunidade de expansão de seu poderio no continente. Entretanto, essa intervenção tática se mostrou desastrosa e ineficiente. O evento pode ser considerado um *benchmark* para a política externa do período. A experiência demonstrou o potencial francês para a ascensão como potência hegemônica do sistema, com características peculiares e perigosas que a diferenciava e a afastava das outras potências. A tática deu lugar à estratégia na formulação da política externa inglesa. Tornava-se necessária uma política de longo prazo para conter a nova ameaça ao sistema internacional, e a Inglaterra manteria uma estratégia de equilíbrio de poder nas próximas décadas.

A Segunda Coalizão (1799-1801) foi costurada e liderada pela Inglaterra, que arregimentou uma pletera heterodoxa de Estados. O fracasso de Napoleão no Egito incentivou a Áustria e a Rússia a se juntarem aos britânicos. Entretanto, a França adicionou a Espanha e os Países Baixos como seus aliados, fortalecendo largamente seu poder marítimo e sua área de influência. As fraquezas da primeira coalizão haveriam de se materializar novamente. A retirada da Rússia e a derrota da Áustria (Marengo, 1800) deixaram a Inglaterra novamente sozinha contra a ameaça francesa. A tática de coalizões sofria de grave problema estratégico. A Inglaterra não dispunha de vontade política doméstica para arregimentar, custear e projetar um grande exército nas guerras continentais. Utilizava-se, portanto, de um sistema de patrocínio das outras potências enquanto garantia a segurança dos mares e dominava as colônias de seus inimigos. Aos poderes continentais, porém, faltava a resolução política para manter uma guerra total de maneira perene. A Rússia inseria-se nas coalizões de acordo com o humor de seu Tsar – que mesclava admiração e medo da figura Napoleônica. A Áustria, que por sua proximidade geográfica da França, estava na linha de frente das guerras, sofria de debilidade militar e frequentemente era confrontada com o fantasma da dissolução do Império Austro-Húngaro, recorrendo, após repetidas derrotas, a acordos de paz. A Prússia variava suas alianças de acordo com a fortuna das outras potências. Assim, o único poder resoluto em manter o objetivo de restaurar o equilíbrio europeu não

dispunha dos meios para tal, preservando malogradas e heterodoxas frentes diplomáticas, enquanto a França avançava inexoravelmente a um domínio continental. Com a queda de Pitt e de seu gabinete, a Inglaterra amargava a ressaca de suas desventuras táticas e buscava a trégua na Paz de Amiens (1802).

b) O Período Napoleônico

A curta “guerra fria” que se seguiu a Amiens foi suficiente para mudar a opinião pública britânica. O programa de expansão da marinha francesa e a queda do comércio com os territórios ocupados convenceram o parlamento inglês a renovar a guerra contra os galos. Como sinal de reativação da política anterior e do novo ânimo bélico da ilha, Pitt é reconduzido ao poder (1804). A Inglaterra manter-se-ia em guerra total com a França no período de 1803-1814, em um momento que Kennedy descreveu como: “The final round of the seven major Anglo-French wars fought between 1689 and 1815 was to last twelve years, and was the most severely testing of them all”⁵¹. Ademais, havia entre os políticos ingleses a percepção de que além da guerra total e constante, um arranjo duradouro seria necessário para assegurar a paz na Europa: “Grenville, as Pitt’s Foreign Minister in 1797, and Pitt himself in 1805, both believed that the great (and so far unattainable) alliance, which alone could defeat France, should continue after the war. Some sort of Concert of Europe was needed to uphold the peace settlement and promote a more stable and orderly state system”⁵².

Entretanto, quando Pitt reassumiu a política antifrancesa, em 1805, tal arranjo estava longe de ser concretizado. Apesar da devastadora vitória inglesa na batalha marítima de Trafalgar (1805), a Terceira Coalizão (1805-1806), costurada por Pitt, não pôde impedir o zênite francês e o fracasso diplomático da Inglaterra. A Batalha dos Três Imperadores, Austerlitz (1805), assistida pelos monarcas de Rússia, Áustria e França, sagrou Napoleão como um dos maiores gênios militares da história e forçou uma humilhante paz à Áustria enfraquecida. Ao ouvir o resultado da batalha de Austerlitz, Pitt pronunciou a célebre frase: “Roll up the

⁵¹ Kennedy, Paul, *Rise and Fall of Great Powers*, (New York, Random House, 1987) p. 126.

⁵² Bartlett, Castlereagh, in Otte, T. G., *The Makers of British Foreign Policy* (London, Palgrave, 2002), p. 54.

map of Europe. It will not be wanted for ten years.” As derrotas no Continente e uma infeliz propensão a ingerir vastas quantidade de *port wine*, levaram o jovem Pitt a uma morte prematura *in office*. A Prússia e a Rússia derrotadas concederam a paz à França em Tilsit (1807). Entre 1807 e 1812, o Império francês havia se consolidado no continente formando alianças com a Rússia e até mesmo com a Áustria e deixando a Inglaterra completamente isolada diplomaticamente. Nas palavras de Churchill: “Only Britannia remained, unreconciled, unconquered, implacable. There she lay in her Island, mistress of the seas and oceans... facing this immense combination alone, sullen, fierce, and almost unperturbed”⁵³.

Contudo, o longo conflito na Península Ibérica, a “úlceras espanhola”, rendia crescentes vitórias aos ingleses. As revoltas na Espanha e em Portugal (1808) assinalaram um *turning point* na estratégia da Inglaterra no período. Agora, além de subsidiar os aliados e atacar as colônias francesas, os ingleses estavam dispostos a colocar um numeroso exército no continente, sob o comando de Wellington, a partir de 1809. A Campanha Peninsular, que será analisada no tópico “Projeção Naval”, abaixo, drenou a força militar francesa por anos e impediu o deslocamento de tropas para os teatros de guerra do leste da Europa, que acabariam por determinar a queda de Napoleão.

Desdobramentos em 1812 e 1813 recompensaram a persistência inglesa em sua estratégia internacional. Em 1813, Wellington impôs a derrota final aos franceses na batalha de Vitória e ameaçava o flanco francês. A desastrosa campanha francesa contra a Rússia (1812) dera novo ânimo aos opositores do universalismo imperial galo e aos poderes antes restringidos pela força napoleônica. Os sempre constantes ingleses foram, então, capazes de formar uma aliança quádrupla (Quarta Coalizão, 1812-1814) com a Áustria, Prússia e Rússia. Como na tragédia, Nêmesis, na forma dos aliados, agora desferia o castigo pela *hubris* napoleônica de “expansão exagerada”. A “Batalha das Nações” (1813) marcou o fim da aventura napoleônica, sucedida pela abdicação do imperador alguns meses depois em março de 1814. A epopeia dos “Cem Dias” não resultaria em nada além da consagração dos ingleses

⁵³ Winston S. Churchill, *A History of the English Speaking Peoples: The Age of Revolution*, Vol. 3 (New York: Dodd, Mead and Company, 1962), pp. 312-314.

em Waterloo (1815), que finalmente haviam logrado infringir uma derrota decisiva ao imperador em pessoa, em terra e no continente.

Qual foi, afinal, o papel da Inglaterra na derrota napoleônica? A Inglaterra resistiu à tentação de se unir a Napoleão mesmo nos momentos mais desesperadores dos 1800. Quando a França parecia invencível, após as batalhas de Austerlitz e Jena, a Inglaterra manteve sua oposição a tentativa hegemônica. Com o estabelecimento do “Sistema Continental”, a ilha sofreu com a redução do seu comércio e a crescente oposição à guerra por parte da burguesia. Havia, hipoteticamente, uma alternativa mais segura e menos custosa à Inglaterra no período: aliança com a França. Esta possibilidade foi rejeitada mesmo após as sucessivas derrotas no continente, os crescentes danos econômicos ao comércio provocados pela guerra e o imenso déficit público contraído para financiar os custos bélicos. Não seria fantasioso imaginar um possível arranjo entre a França e a Inglaterra no qual haveria uma divisão de esferas de influência, com a Inglaterra exercendo seu poder de forma global nas colônias e a França exercendo uma hegemonia continental. Afinal, após os Plantagenetas, a Inglaterra havia abandonado ambições territoriais no continente e se voltado para um império comercial e marítimo. Entretanto, a política externa inglesa era condicionada por uma longa tradição de intervenção quando de ameaça iminente ao equilíbrio do sistema internacional. Ademais, deve-se atentar para a maneira como os sucessivos conflitos contra os franceses, desde a política externa barroca de Richelieu e as tentativas hegemônicas de Luiz XIV, moldaram a percepção dos *decision-makers* ingleses.

A França representava para os estadistas ingleses o fator perene que impedia a paz no sistema. Uma aliança com os galos, ao custo da entrega do continente, seria um exercício de flexibilidade que demandaria uma revolução nos paradigmas da política externa da Inglaterra. Todavia, os ingleses, dotados das certezas advindas de seu característico senso de superioridade e de confiança na capacidade de sua nação, adotaram a irredutível posição britânica que se repetiria na Segunda Guerra Mundial, e que foi tão claramente expressa no famoso discurso de Churchill de 1940:

“We shall go on to the end, we shall fight in France, we shall fight on the seas and oceans, we shall fight with growing confidence and growing

strength in the air, we shall defend our Island, whatever the cost may be, we shall fight on the beaches, we shall fight on the landing grounds, we shall fight in the fields and in the streets, we shall fight in the hills; we shall never surrender, and even if, which I do not for a moment believe, this Island or a large part of it were subjugated and starving, then our Empire beyond the seas, armed and guarded by the British Fleet, would carry on the struggle”.

c) *O Congresso de Viena*

Em setembro de 1814, com Napoleão exilado em Elba, as vitoriosas potências aliadas reuniram-se em Viena com o intuito de reconfigurar o sistema europeu e solucionar as questões territoriais que emergiam com o final da ordem napoleônica. No Congresso, que durou oficialmente oito meses e incluiu uma intensa diplomacia destilada em bailes, *soirées*, jantares e recepções⁵⁴, seriam definidos não apenas a soberania das antigas coroas nos novos territórios, mas também a existência ou desaparecimento de Estados, o futuro das possessões ultramarinas europeias e, principalmente, um arcabouço conceitual comum que regeria a interação entre os atores. Dado o vácuo de poder e a desordem territorial após a queda do imperador francês, as principais potências aliadas, Rússia (representada pelo tsar Alexandre I, que cuidou pessoalmente das negociações), Prússia (representada pelo príncipe von Hardenberg), Áustria (representada pelo príncipe Metternich), França (representada por Talleyrand) e Grã-Bretanha (representada por Castlereagh, e posteriormente por Wellington), encontravam-se em excepcional posição para forjar um novo sistema internacional.

Ao se considerar a estatura histórica dos personagens envolvidos e a complexidade dos interesses nacionais em questão, não é de se admirar que apenas grandes estadistas estivessem à altura de executar uma política externa que conciliasse os interesses de sua chancelarias e, ao mesmo tempo, contribuísse para a edificação de um novo *modus operandi*, baseado na legitimidade, e que evitasse uma repetição da guerra total que a Europa sofrera no período napoleônico. Castlereagh certamente ombreou os gigantes e representou muitas das qualidades do

⁵⁴ “Le Congrès ne marche pas: il danse”, célebre observação do Príncipe de Ligne.

que há de permanente na política externa da Inglaterra. Não cabe aqui estudo analisar os triunfos e os ocasos dos mais célebres, Talleyrand e Metternich. Entretanto, um curto relato da política executada por Castlereagh no Congresso de Viena basta para comprovar a permanência da política de equilíbrio de poder como orientação presente nesse episódio das relações internacionais.

Os dois principais formuladores e executores da política de equilíbrio de poder inglesa do período 1789-1815 foram Pitt e Castlereagh. Contudo, enquanto o brilhantismo político de Pitt foi apagado prematuramente por sua inesperada morte, a Castlereagh foi dada a oportunidade de aplicar seus fundamentos políticos no momento de reestruturação do sistema internacional no Congresso de Viena.

Castlereagh teve como assessores em Viena diplomatas que mereceram poucos elogios da historiografia posterior. Lord Stewart, meio-irmão de Castlereagh, foi descrito como “without any of the qualities necessary for public service”⁵⁵ e “vain, quarrelsome and ostentatious man who often incurred the ridicule and dislike of his contemporaries”⁵⁶. Lord Cathcart foi definido por seu colega, Lord Stewart, como a “slow-witted man ... he never begins to think, until other people have finished”⁵⁷. Apenas no terceiro plenipotenciário e assessor de Castlereagh, Lord Clancarty, foram reconhecidas qualidades laudáveis como “clear intellect if not exalted talents”⁵⁸ e “zeal, ability and uprightness”⁵⁹. Ao chefe da delegação britânica, não foi reservada melhor fortuna no que concerne a seus secretários, não por falta de empenho dos jovens diplomatas, mas por seu parco número para a hercúlea tarefa que se apresentava: “The clerical work was executed by only ten young men from the Foreign Office who, considering that they had to do all the translating and to copy in long hand Castlereagh voluminous and contorted despatches, can have found little time for any personal enjoyment”⁶⁰. É nesse contexto, precariamente assessorado,

⁵⁵ Webster, C.K., Some Aspects of Castlereagh's Foreign Policy in Transactions of the Royal Historical Society, Third Series, Vol. 6 (1912), p. 67.

⁵⁶ Nicolson, Harold, The Congress of Viena, (Harcourt,1947) p. 281.

⁵⁷ Idem, p.129.

⁵⁸ Webster, C.K., Some Aspects of Castlereagh's Foreign Policy in Transactions of the Royal Historical Society, Third Series, Vol. 6 (1912), p. 68.

⁵⁹ Nicolson, Harold, The Congress of Viena, (Harcourt,1947) p. 129.

⁶⁰ Idem, 130.

com uma equipe reduzida e sobrecarregada e com comunicação demorada com seu Gabinete, que se deve ao caráter e espírito de Castlereagh a execução da política de equilíbrio de poder da parte britânica no Congresso de Viena. De acordo com Kissinger:

“It was Castlereagh who brought about a peace in equilibrium and not of vengeance, a reconciled and not an impotent France . . . That Great Britain should attempt to find security in a balance of power was the consequence of twenty-three years of intermittent warfare. But that it should emerge as a part of the concert of Europe was due to the efforts of a solitary individual...it was a measure of Castlereagh statesmanship that he recognized the precedence of integration over retribution in the construction of a legitimate order.”⁶¹

Emerge a questão, entretanto, de como um estadista atuando com grande independência e destoante em muito da opinião parlamentar doméstica poderia representar uma política que se revela como expressão perene da política externa inglesa. Afinal, é sabido que Lord Liverpool, o primeiro-ministro, oferecia imensa liberdade a Castlereagh. O professor C.K. Webster nota que a “British Foreign policy at this period was determined mainly by Castlereagh himself”⁶². Castlereagh, não há dúvida, era produto de uma longa tradição inglesa de estadistas e o que podemos chamar de “código cognitivo”, ou a percepção do estadista para a realidade internacional, fora produto de séculos de uma política externa constante em sua formulação e execução. Castlereagh, considerado particular em sua insistência em firmar laços com o continente, na realidade, elevava a política de equilíbrio de poder britânica a um grau de maturidade antes apenas ensaiado. O conteúdo permanecia perene, a forma, contudo, havia de ser aperfeiçoada. As inconstantes intervenções inglesas para assegurar o equilíbrio de poder haveriam de transformar-se em um papel proeminente de constante vigilância ao lado de outras potências em um concerto de poderes. É inconcebível conceder a Castlereagh o status de revolucionário conceitual, utópico e visionário. Trabalhava dentro de uma tradição realista estabelecida,

⁶¹ Kissinger, Henry, *A World Restored* (Wedenfeld and Nicolson, 1957) p. 325.

⁶² Webster, C.K., *British Diplomacy 1813-1815*. p. xxxix.

articulada recentemente pelo seu predecessor político, Pitt. Recusava-se a conceber a política externa como ideologia. Na ocasião da derrocada de Napoleão, por exemplo, chegou deslumbrar uma paz com o corso no trono francês, sendo Alexandre o verdadeiro restaurador da dinastia Bourbon. Em sua concepção de concerto, o equilíbrio seria mantido por um consenso lógico e uma reação objetiva às ameaças à paz no cerne do sistema internacional. Assim, recusou-se a conceber qualquer iniciativa de cunho ideológico, como a Santa Aliança, definida por Castlereagh como a “a piece of sublime mysticism and nonsense”⁶³, e que posteriormente viria a ameaçar o equilíbrio europeu.

Castlereagh guiou-se em Viena pelos princípios articulados por Pitt. O jovem primeiro-ministro havia delineado os detalhes para implementação da política em comunicação⁶⁴ para o embaixador da Rússia em Londres (1805), um documento que serviu como orientação conceitual aos ingleses nas primeiras décadas do século XIX como o Memorando Kennan serviria aos norte-americanos nos primórdios da Guerra Fria. Este *draft* serviu de base para o *Cabinet Memorandum* que Castlereagh enviou a *Downing Street* antes de partir para o continente em 1813, e seus princípios foram o norte de Castlereagh em Viena. A ponto que: “The Vienna settlement corresponded to the Pitt plan so literally that, when Castlereagh submitted it to Parliament, he attached a draft of the original British design to show how closely it had been followed”⁶⁵.

No Congresso, a França retornou a suas antigas fronteiras de 1792. A Áustria se expandiu na Itália. Os holandeses anexaram a Bélgica formando um único reino. A Prússia anexou territórios germânicos e a Rússia recebeu grande parte da Polônia. O objetivo destes acertos territoriais, já pensados por Pitt na década anterior, foi recompensar as potências vencedoras de forma equitativa, de modo a evitar futuras ações reparadoras ensejadas por um desejo de compensação ou sentimento de exclusão do funcionamento do sistema. Outrossim, a França, percebida como a maior ameaça à paz, foi reintegrada ao concerto⁶⁶, evitando

⁶³ Kissinger, Henry, *Diplomacy* (Simon & Schuster, 1994), p. 79.

⁶⁴ Official Communication made to the Russian Ambassador at London, on the 19th January, 1805, explanatory of the views which His Majesty and the Emperor of Russia formed for the deliverance and security of Europe.

⁶⁵ Kissinger, Henry, *Diplomacy* (Simon & Schuster, 1994), p.8.

⁶⁶ Congresso de Aix-la-Chapelle (1818).

os resultados deletérios dos erros cometidos um século depois em Versaillles. A Inglaterra, de maneira pragmática e estratégica, anexou apenas territórios ultramarinos que lhe garantiam uma maior integração entre os centros de seu crescente império global, Colônia do Cabo e Ceilão, e vantagens estratégicas no controle do Mediterrâneo, como Gibraltar e as Ilhas Iônicas.

Do Congresso de Viena e das cúpulas imediatamente posteriores resultaram duas diferentes associações: a Quádrupla Aliança e a Santa Aliança. A primeira, obra de Castlereagh, consistia em uma aliança formada pela Grã Bretanha, Prússia, Áustria e Rússia. Baseava-se no preceito de que a união desses poderes deteria a repetição de uma tentativa de hegemonia francesa no continente, fato recorrente nos cento e cinquenta anos anteriores. Caracterizava-se como uma aliança defensiva, com vistas a evitar um recrudescimento da agressividade francesa. Baseava-se no princípio de *deterrence* e excluía qualquer tipo de intervenção na ausência de ameaça manifesta ao sistema recém-formado. A Quádrupla Aliança pode ser considerada o maior trunfo de Castlereagh, pois superou a oposição doméstica a compromissos permanentes no sistema e edificou uma base sólida para o equilíbrio do sistema, sem amarrar a Inglaterra a princípios ideológicos.

Entretanto, o Czar Alexandre, imbuído de certezas conservadoras iluminadas pelo misticismo, articulou a Santa Aliança, que representava a antítese daquela proposta por Castlereagh. Baseada em princípios cristãos e objetivando a reação a movimentos destoantes da antiga ordem, a Santa Aliança, composta pela Prússia, Áustria e Rússia, viria a afastar paulatinamente a Inglaterra de seus aliados continentais.

A tradição inglesa na política externa, marcada pela cautela e o pragmatismo, não poderia ser conciliada ao milenarismo russo, que viria a se manifestar de forma secular no século seguinte na forma do comunismo soviético. Nas palavras de Metternich: “Austria considers everything with reference to substance. Rússia wants above all the form, Britain wants the substance without the form”⁶⁷.

Castlereagh intuiu que a política de equilíbrio de poder da Inglaterra deveria ser não apenas *ad hoc*, mas permanente, e em concerto com as outras potências europeias. Com este objetivo, conceitualizou a

⁶⁷ Kissinger, Henry, *Diplomacy* (Simon & Schuster, 1994) p.88.

reconfiguração do sistema internacional e seu assentamento em novas bases que seriam estabelecidas no Congresso de Viena, que levariam à dinâmica do “Sistema do Congresso”. Na realidade, o resultado que provou ser mais duradouro do Congresso foi a ideia britânica de equilíbrio de poder, agora transportada de maneira legítima e consensual como um mecanismo regulador do sistema internacional. De acordo com Kissinger: “Early in the eighteenth Century, Great Britain turned its ad hoc of the balance of power into a conscious design. Until then, it had gone about its policy pragmatically, consistent with the genius of the British people, resisting any country threatening the equilibrium”⁶⁸.

Parlamentarismo

O papel do Parlamento na formulação e execução da política externa, se modesto na era Tudor, tornou-se, neste período, essencial na forma de inserção internacional da Inglaterra.

O “sistema de Westminster” consolidou-se no século XVIII com a ascensão dos *Hannoverians* (1714) ao trono. George I, príncipe alemão importado para evitar uma crise de sucessão e largamente ausente da política inglesa, delegou seus poderes ao ministro-chefe, ou Primeiro-Ministro, no caso Walpole. Apesar da prevalência da casa superior ou *House of Lords*, e das limitações para o voto e a corrupção do sistema, o parlamentarismo britânico foi o mais desenvolvido do período. A política externa inglesa era ali formulada, debatida e executada, apesar da eventual interferência do monarca. Não há dúvida de que a maior parte da população não era representada (apenas 5% da população inglesa estava habilitada a votar) ou mesmo que tivesse qualquer capacidade de ingerência nas decisões de política externa. Contudo, os principais *decision-makers* do sistema de Westminster (o Primeiro-Ministro e o Ministro das Relações Exteriores) eram parlamentares eleitos, e a necessidade de se buscar um consenso, mesmo em um universo reduzido de parlamentares britânicos, diferenciava a Inglaterra, e o processo formulador de sua política externa, dos outros países da Europa. Como observou Walter Bagehot, o mais célebre dos analistas do sistema político inglês:

⁶⁸ Idem, p.74.

*“Indeed, the dangers arising from a party spirit in Parliament exceeding that of the nation, and of the selfishness in Parliament contradicting the true interest of the nation, are not great dangers in a country where the mind of the nation is steadily political, and where its control over its representatives is constant. A steady opposition to a formed public opinion is hardly possible in our House of Commons, so incessant is the national attention to politics, and so keen the fear in the mind of each member that he may lose his valued seat.”*⁶⁹

Os primeiros-ministros do período que definiram a estratégia inglesa de forma mais duradoura foram Tories como Willian Pitt (1783-1801, 1804-1806) e o Earl of Liverpool (1812-27). O principal formulador e articulador da política externa inglesa foi Castlereagh, Ministro de Guerra (1805-1806, 1807-1809), Ministro das Relações Exteriores de Lord Liverpool (1812-1822) e representante da Inglaterra no Congresso de Viena (1814-1815), como mencionado acima.

Entretanto, seria uma falácia conceber o processo político do período como idêntico ao do parlamentarismo britânico moderno. O papel do monarca no parlamentarismo inglês permanecia de grande relevância. Podemos ilustrar a importância do monarca no sistema com a seguinte observação de Bagehot:

*“When George III finally became insane, in 1810, every one believed that George IV, on assuming power as Prince Regent, would turn out Mr. Perceval’s government and empower Lord Rey or Loed Grenville, the Whig Leaders, to form another . . . As we all know, he kept the ministry whom he found in office; but that it should have been thought he could then change them, is a significant example how exceedingly modern our notions of the despotic action of Parliament in fact are.”*⁷⁰

O papel do rei, portanto, permanecia relevante. Entretanto, devido ao peculiar processo histórico inglês, restava-lhe apenas o papel de influência permanente e mediador das questões parlamentares.

⁶⁹ Bagehot, Walter, *The English Constitution*, 1873, p.183.

⁷⁰ Bagehot, Walter, *The English Constitution*, 1873, p. 209.

No que concerne à formulação da política externa inglesa, os dois principais partidos ingleses, *Whig* e *Tory*, defendiam diferentes estratégias para atuação internacional da Inglaterra. Os Whigs, de persuasão liberal, argumentavam que a Inglaterra deveria interferir no continente apenas quando o equilíbrio de poder estivesse efetivamente ameaçado. Os *Tories*, entretanto, defendiam que a Inglaterra deveria manter um intervencionismo permanente, que deteria as potenciais ameaças de maneira preemptiva. Como definido por Kissinger: “The Whigs considered alliances as temporary expedients, to be terminated once victory had rendered the common purposes moot, whereas the Tories urged British participation in permanent cooperative arrangements to enable Great Britain to help shape events and to preserve peace”⁷¹. A intensidade do intervencionismo da Inglaterra, portanto, variava de acordo com o partido no poder, em contraste, a atuação das outras potências aliadas variava de acordo com os humores dos monarcas continentais. Não por acaso, o período é marcado pela longa permanência dos *Tories* no poder, apesar da notória preferência de George IV pelos *Whigs*.

Ademais, havia uma diferença entre o sistema político inglês e o de suas contrapartes absolutistas ou revolucionárias: a desconfiança do executivo. Novamente, podemos recorrer a Bagehot para ilustrar esta característica do povo inglês:

*“By definition, a nation calling itself free should have no jealousy of the executive, for freedom means that the nation, the political part of the nation, wields the executive. But our history has reversed the English feeling: our freedom is the result of centuries of resistance, more or less legal, or more or less illegal, more or less audacious, or more or less timid, to the executive Government. We have, accordingly, inherited the traditions of conflict, and preserve them in the fullness of victory. We look on State action, not as our own action, but as alien action; as an imposed tyranny from without, not as the consummated result of our own organized wishes.”*⁷²

⁷¹ Kissinger, Henry, *Diplomacy* (Simon & Schuster, 1994), p. 73.

⁷² Bagehot, Walter, *The English Constitution*, 1873, p. 210.

Havia no sistema inglês um tortuoso sistema de *accountability* que exigia dos executores da política externa Inglesa uma justificativa frente ao parlamento. Castlereagh, por exemplo, contava com grande apoio e relativa autonomia, como observado por Nicolson: “It may be said, therefore, that few British Foreign Ministers can have entered upon international discussions with a greater latitude of action or with more confidence that their decisions would be supported by government at home”⁷³. Entretanto, Castlereagh, era ainda constrangido por forças desconhecidas por seus colegas negociadores em Viena, como o parlamento e a opinião pública:

*“And it was parliament and public opinion which provided the limiting condition of Castlereagh’s Foreign Policy... Castlereagh spoke for the parliament if not for himself, when he replied to a proposal by the Tsar for European intervention against revolution in Spain: The Alliance which exists had no such purpose in its original formation. It was never so explained to parliament; if it had most assuredly the sanction of Parliament would never have been given to it.”*⁷⁴

Kissinger resume bem a importância do parlamento e da opinião pública na Inglaterra ao observar que “One cause of Great Britain’s single-mindedness in times of crisis was the representative nature of its political institutions. Since 1700, public opinion had played an important role in British foreign policy. No other country in eighteenth century Europe had an opposition point of view with respect to foreign policy; in Great Britain it was inherent in the system”⁷⁵.

Projeção de Poder Naval

O poder naval inglês foi estabelecido e instrumentalizado no período Tudor. Nos dois séculos e meio que separam o desastre da Invencível Armada da Batalha de Trafalgar, a projeção do poder naval tornou-se a pedra basilar da política externa da Inglaterra. Desenvolveu-se uma frota numerosa e homogênea, com uma extensa rede de apoio logístico que contava com um estrutura de *dockyards*, recrutamento,

⁷³ Nicolson, Harold, *The Congress of Viena*, (Harcourt, 1947), p. 67.

⁷⁴ Kissinger, Henry, *A World Restored* (Wedenfeld and Nicolson, 1957) p. 35.

⁷⁵ Kissinger, Henry, *Diplomacy*, Simon & Schuster (p. 100).

treinamento e abastecimento. A *Royal Navy* progrediu da liderança exercida de maneira amadora, se por vezes heróica e até eficaz, ao *liderazgo* de *seamen* profissionais. Deixou de ser uma frota heterodoxa e amorfa para tornar-se uma força nacional sustentada e votada pelo parlamento. Enfim, a *Royal Navy* havia se tornado indispensável para atuação internacional da Inglaterra, revelando-se um instrumento eficaz de política nacional. Estas características a distinguiam das outras potências do cerne do sistema internacional no cenário europeu.

O desenvolvimento da indústria naval inglesa foi ativamente apoiado pela coroa desde o século XV. Incapaz de acompanhar o crescimento exponencial dos exércitos profissionais do continente, devido à sua população relativamente baixa, a Inglaterra adotou no século XVII medidas para desenvolver sua marinha e garantir a segurança da Ilha. A *Royal Navy*, como instituição permanente, foi estabelecida, e diversos *Navigation Acts* instituíram a proteção do Estado à indústria naval britânica até 1849. Segundo Ferguson:

*“Determined to achieve naval mastery, the English more than doubled the size of their merchant navy, and, in the space of just eleven years (1649 to 1660) added no fewer than 216 ships to the navy proper. Navigation acts were passed in 1651 and 1660 to promote English shipping at the expense of the Dutch merchants who dominated the oceanic carrying trade by insisting that goods from English colonies come to English ships.”*⁷⁶

Como observou o historiador inglês Paul Kennedy:

“British political elite seemed by the eighteenth century to have discovered a happy recipe for the continuous growth of national wealth and power. Flourishing overseas trade aided the British economy, encouraged seamanship and shipbuilding, provided funds for the national Exchequer, and was the lifeline to the colonies. The colonies not only offered outlets for British products but also supplied many raw materials ... The Royal Navy ensured respect for British merchants in times of peace and protected their trade and garnered further colonial territories in war, to the country’s political and economic benefit. Trade, colonies, and

⁷⁶ Ferguson, Niall, *Empire* (London, Penguin, 2007).

*the navy thus formed a “virtuous triangle”, reciprocally interacting to Britain’s long-term advantage.”*⁷⁷

A política externa inglesa ao início do século XIX baseava-se, então, em três elementos de poder: o império (que fornecia matérias-primas e um mercado global), a economia (naquele período, a única parcialmente industrializada) e o poder naval – esse sustentava a comunicação com o império, assim como as exportações (em sua totalidade por via marítima). Era, portanto, condição *sine qua non* para o poder britânico⁷⁸.

A composição do poder de uma potência pode ser medida de maneira relativa aos outros atores do sistema em três esferas – cultural, econômica e militar. No desenrolar do século XVIII, a Inglaterra gozava de amplos recursos em todas as esferas acima citadas. Apesar de inabalada a supremacia da influência francesa na esfera cultural, a Inglaterra era tida como referência pelo Iluminismo no que concerne seu sistema político. Na esfera econômica, a Ilha, devido a um sofisticado sistema financeiro, uma expertise comercial e ao início da industrialização, desfruta de uma liderança que seria contestada apenas no final do século XIX. Na esfera militar, a Inglaterra detinha a mais avançada tecnologia naval e a maior marinha da época. Em 1790, contava com 195 *ships of the line* contra 81 da França, 72 da Espanha e 44 dos Países Baixos⁷⁹. A combinação entre essas potências poderia ameaçar o controle inglês dos mares, como ocorreu após a cooptação da Holanda e da Espanha pela França. Entretanto, a *expertise* superior dos ingleses e o gênio de seus almirantes garantiram a vitória da Ilha. Contudo, mesmo na esfera militar, a Inglaterra sofria de graves deficiências. Sua população, relativamente pequena (16 milhões em 1800, contra 28 milhões da França e 37 milhões da Rússia), as exigências de lotação de seu império ultramarino e um longo período de descaso resultaram em um exército pequeno (40 mil em 1789, contra 180 mil da França e 300 mil da Rússia), que, apesar de ter inflado para mais de 250 mil em 1812, nunca foi páreo para a eficiência

⁷⁷ Kennedy, Paul, *Rise and Fall of Great Powers*, (New York, Random House, 1987) p. 96.

⁷⁸ Kennedy, Paul, *Rise and Fall of the Great Powers*, pp. 154-156.

⁷⁹ Kennedy, Paul, *Rise and Fall of Great Powers*, (New York, Random House, 1987) p. 99.

francesa e o gênio militar de Napoleão (que dispunha de mais de 600 mil soldados em 1812) ou dos números russos (mais de 500 mil soldados no mesmo período). A deficiência inglesa em arregimentar e sustentar um exército compatível com os números continentais, ou de sustentar extensas operações militares no continente, levou a Inglaterra a adotar a estratégia acima descrita de financiar *continental swords*, ou os grandes exércitos do continente contra Napoleão, enquanto estrangulava a França por meio de bloqueios e invasões aos territórios coloniais galos. Assim, vastas somas foram doadas aos aliados ao longo das coalizões para evitar uma política de intervenção que demandasse uma mobilização total da população inglesa.

O estabelecimento da hegemonia napoleônica no continente não representava, inicialmente, uma ameaça ao controle dos mares pela Inglaterra. O domínio francês da maior parte do continente europeu não implicava ameaça às colônias inglesas ou a decadência da supremacia marítima britânica. Uma aliança com Napoleão, com a possível divisão em esferas de influência do sistema internacional, foi uma possibilidade rechaçada pelos ingleses, mas que poderia ter sido implementada se a Inglaterra assim desejasse. Apesar de a junção das marinhas francesas e espanholas significar um poder naval substancial para Napoleão, a derrota de Trafalgar afastou qualquer hipótese de invasão das ilhas britânicas ou mesmo das colônias inglesas. A projeção do poder naval, doravante, passou a ser a base de uma calculada política de equilíbrio de poder que rejeitava as vantagens imediatas de uma aliança com Napoleão para garantir a multiplicidade de atores do sistema internacional.

A *Royal Navy* não desapontou os defensores de uma estratégia marítima como Pitt e Castlereagh. Os conflitos navais foram inexoravelmente vencidos pela Inglaterra que neutralizou as tentativas de ascensão de seu adversário e estabeleceu a supremacia naval inglesa. Entre as principais vitórias inglesas podemos citar: o *Glorious First of June* (1794), primeiro embate no qual Howe capturou sete navios de guerra franceses; ao qual se seguiram Aboukir (1798); a célebre Batalha do Nilo, na qual foi cortada a linha de suprimentos dos franceses, que, isolados no Egito, foram derrotados; os bem-sucedidos ataques ao porto de Copenhague

(1801 e 1807); e a mais famosa batalha naval da história, Trafalgar (1805), na qual a frota franco-espanhola perdeu 18 navios, selando o final da pretensão francesa de expansão marítima.

Assim, a projeção do poder naval foi essencial para a execução de uma política global britânica. Kennedy, ao comparar o ataque dos Estados Unidos ao Talibã com os embates napoleônicos, assim definiu a projeção de poder naval britânica:

*“The result was not unlike Nelson’s strike at Aboukir two hundred years earlier. A combination of global reach, firepower and sheer professionalism had given the predominant power of the day an unassailable advantage over its foe. Sea power had granted a privileged country the capacity to project force thousands of miles away from its native lands. What was more, hostile regimes on the other side of the globe had little or no chance of striking at this great maritime power.”*⁸⁰

A presença da *Royal Navy* nos mares europeus isolava as metrópoles de suas colônias e dificultava o influxo de commodities sobre o qual grande parcela da economia europeia havia se estruturado. Entretanto, foi nos territórios ultramarinos que a eficiência da projeção naval inglesa demonstrou total controle dos mares pela Inglaterra, além das vantagens de se fazer a guerra em escala global. Entre a enorme lista de territórios invadidos e dominados pela Inglaterra, da tomada de Tobago (1794) à conquista de Java (1811), estão territórios de vital importância estratégica, como o Ceilão, Málaca e a Colônia do Cabo. Os impérios coloniais da França e dos Países Baixos desapareceram nesses anos de guerra. Este último nunca se recuperaria, entre os poucos territórios ocupados mantidos pelos ingleses encontravam-se as coloniais neerlandesas do Ceilão e do Cabo. A guerra napoleônica teria, para os neerlandeses, resultado similar ao que os próprios batavos haviam infringido aos portugueses nos anos que se seguiram a União Ibérica e a Guerra contra a Espanha, destruindo os resquícios de um largo império global mantido precariamente por uma potência em trajetória descendente.

⁸⁰ Kennedy, Paul, *The Rise and Fall British Naval Mastery*, (London, Penguin, 2004) p. xvi.

O domínio dos mares por parte da Inglaterra apoiou, também, a campanha peninsular, que colaborou para a queda de Napoleão. A decisão de comprometer os ingleses em uma custosa e prolongada guerra terrestre mantida por uma força expedicionária certamente não se encaixa na estratégia marítima característica da política externa inglesa. Entretanto, foi exatamente este domínio dos mares que permitiu à Inglaterra desembarcar e manter forças militares onde melhor lhe conviesse no continente europeu, principalmente, na Península Ibérica, após Trafalgar. Assim, a força expedicionária (projeto de Canning) enviada à Península em 1808 sob comando de Sir A. Wellesley, futuro Duque de Wellington, derrotou Junot em Vimeiro ainda no mesmo ano. Na reação francesa que se seguiu, a marinha inglesa foi essencial para evacuar o exército inglês sob comando de Sir John Moore de La Coruña (1809). No avanço de Wellington por Portugal e Espanha, entre 1812 e 1814, a marinha proporcionou apoio logístico e mobilidade indispensáveis a campanha, de modo que os franceses foram obrigados a comprometer crescente número de tropas e, por fim, foram expulsos, em 1814.

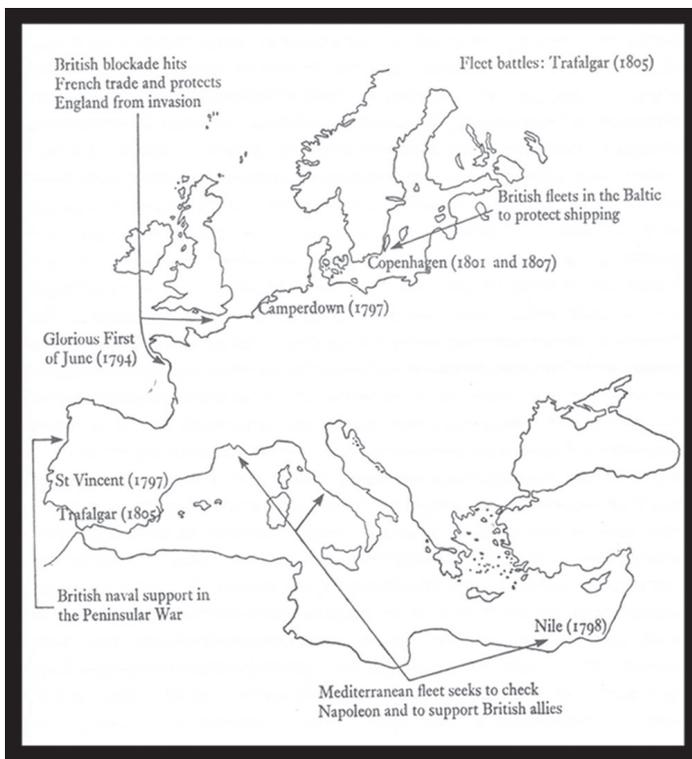
Nesse momento seria proveitoso citar a conclusão de Kennedy sobre as razões da vitória inglesa neste episódio:

“Her insular position, complemented, by her naval mastery, provided that basic security from a Napoleonic invasion...her stable yet relatively flexible political and social system enabled her people to endure the strains of war without serious domestic upheaval; her rapidly-expanding industrialization and foreign trade allowed the government to tap fresh sources of wealth; her sophisticated financial system offered insurance to merchant shipper, capital for industry, and loans to the State; this economic and credit strength in turn supported a colossal navy and a quite considerable army; that navy, by smashing all enemy attempts to dispute command of the sea, not only reduced still further the chances of invasion of England, but it permitted the capture of hostile colonies, the elimination of the foe’s overseas trade, the protection of British commerce, and the sustenance of allies in the continent.”⁸¹

⁸¹ Kennedy P.M, *British Naval Mastery* (London, 1976), pp.145-146.

Antes do início do período em tela, nos momentos anteriores à tempestade política que a revolução francesa engendraria, quando Pitt subia ao poder (1784) com vasta maioria no parlamento, a Inglaterra já havia estabelecido as bases de seu poder: economia pujante, comércio global, estabilidade e sofisticação política, liderança tecnológica, setor financeiro avançado e marinha poderosa. Dominando os elementos de sustentação da supremacia naval, e dada sua deficiência em forças terrestres, não surpreende que a projeção de poder naval tenha sido um dos vetores da política externa inglesa do período. Como bem observado pelo Duque de Wellington: “Uma frota de navios de guerra britânicos são os melhores negociadores da Europa.”. Contudo, é a permanência deste vetor nos séculos seguintes que merece especial interesse deste estudo e que será objeto de análise do capítulo seguinte.

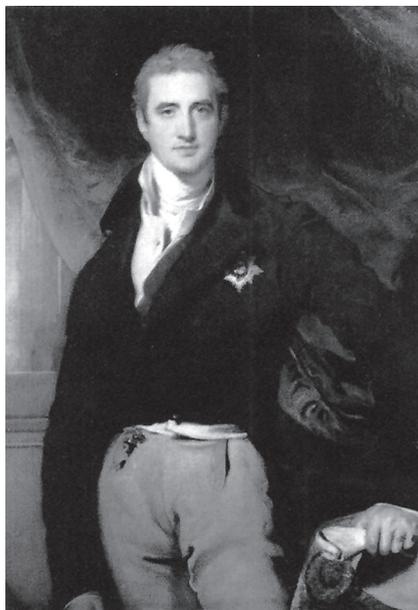
Anexos



Estratégia Naval 1793-1815



A Europa do Congresso de Viena



Lord Castlereagh
Tela de Sir Thomas Lawrence, c. 1815



Duke of Wellington
Tela de Sir Thomas Lawrence, c. 1815



Congresso de Viena
Tela de Isabey, 1815



O Ministro das Relações Exteriores da Áustria, Metternich.
Tela de Sir Thomas Lawrence, c. 1815



Napoleão Bonaparte em 1812, antes da Campanha da Rússia



Csar Alexandre I
Tela de Sir Thomas Lawrence, c. 1815

Capítulo III

Política Externa do Governo *Labour*

O Sistema Internacional

O fracasso da tentativa de hegemonia por parte da França, no início do século XIX, marcou o começo de um período relativamente pacífico nas relações internacionais. Exceto pela Guerra da Crimeia (1853-1856), não ocorreram grandes conflitos envolvendo três ou mais potências no período entre 1815 e 1914. O equilíbrio de poder entre as principais potências do sistema – Inglaterra, Áustria, França e Rússia – permitiu um “concerto de nações”, de natureza predominantemente conservadora, no qual foram realizadas conferências periódicas com o objetivo de dirimir potenciais conflitos internacionais. Esse sistema, sob a égide da Inglaterra, e a construção de uma *Pax Britannica* foram particularmente benéficos para a ilha e excepcional na história do sistema internacional.

Nas décadas que se seguiram ao final das guerras napoleônicas, a França ensaiou um paulatino retorno às antigas pretensões de hegemonia sistêmica culminando em sua derrota na Guerra Franco-Prussiana (1870-71), seguida de um tímido *rapprochement* com a Inglaterra no início do século XX. O Império Austro-Húngaro não conseguiu contornar as debilidades militares, já exibidas nas derrotas para França napoleônica, ou concretizar o projeto de Estado-nação levado a cabo

por seus vizinhos europeus. Assolado por graves dissidências internas advindas dos nacionalismos europeus ascendentes, o Império foi o *sick man of Europe* do início do século XX e terminou por se desintegrar após a Primeira Grande Guerra.

O sistema internacional do século XIX, fundamentado, portanto, no equilíbrio de poder entre as principais potências, foi caracterizado por três fatores que alteraram a natureza das relações internacionais naquele século e que terminaram por transformá-lo: o imperialismo, a revolução industrial e a ascendência de novas potências.

O imperialismo se prestou, inicialmente, como dissipador das tensões no cerne do sistema e como catalisador do expansionismo natural dos atores para fora do território europeu. A necessidade da Inglaterra de proteger sua rota estratégica para a Índia, Austrália e o leste da Ásia, havia estimulado os ingleses a adquirir territórios ao longo do leste da África, sul da Ásia e o Egito. O capital acumulado na revolução industrial fora investido na infraestrutura e na expansão imperial. Assim, a elite britânica acreditava que seu futuro dependia do projeto imperial, de preferência sempre em expansão.

Os principais fatores que permitiram o processo desse *scramble for territory* foram as inovações tecnológicas, o acúmulo de capital e o crescimento demográfico; resultado da revolução industrial.

De acordo com Barraclough:

*“A revolução industrial criara uma enorme distinção entre partes desenvolvidas e subdesenvolvidas do mundo e as novas formas de organização comercial e inovações tecnológicas haviam aumentado incomensuravelmente as possibilidades de exploração de territórios subdesenvolvidos”.*⁸²

Paradiso nota que:

“A explosão demográfica, os novos padrões industriais e o desenvolvimento científico se uniram para montar um cenário que vinha amadurecendo desde meados do século. As inovações no campo

⁸² BARRACLOUGH, GEOFFREY. Introdução à História Contemporânea, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1967.

*dos armamentos, juntamente com a revolução das comunicações, anunciavam a transformação radical da natureza da guerra, sua duração, intensidade e consequências humanas e materiais. O fuzil de carregamento automático, o aperfeiçoamento da metralhadora... Os dirigíveis e os aviões eram peças destacadas de arsenais beneficiados por uma inovação tecnológica que parecia inesgotável e que alimentava a corrida armamentista, em termos qualitativos, na qual se criava uma complementação funcional entre Estado e mercado”.*⁸³

Assim, a industrialização e o imperialismo estavam intimamente ligados, e todas as grandes potências, as primeiras nações a se industrializarem, lançaram-se à criação de impérios. As sociedades industrializadas dependiam de seus impérios para o fornecimento de matérias-primas e produtos alimentares. Enquanto a *intelligentsia* advogava o imperialismo como uma maneira de manter o prestígio de suas nações no cenário internacional, políticos defendiam as doutrinas do neomercantilismo e a necessidade da autossuficiência.

Na segunda parte do século XIX, os principais atores do sistema guiavam-se pela doutrina do imperialismo e dividiam os continentes em esferas de influência ou territórios coloniais. A África, quatro vezes maior que a Europa e onde o novo imperialismo atingiu seu ápice, foi repartida entre as principais potências. Em 1876, não mais de um décimo da África era controlado por potências europeias, em 1900, nove décimos da África encontrava-se sob domínio europeu.

A Ásia também viria a sofrer a força do novo imperialismo. A Rússia continuaria seu processo de expansão continental rumo ao leste, a Inglaterra expandiria seu império anexando Burma, a França faria da Indochina seu bastião asiático e as potências promoveriam a divisão da China em esferas de influência.

Devido às extensões dos territórios disponíveis e às tentativas de acomodar o interesse de todos os principais atores do concerto de nações, o imperialismo foi, inicialmente, um fator contemporizador. Mas a expansão e aceleração do novo imperialismo no final do século XIX intensificaram as rivalidades europeias. Dopcke defende que “a partir de 1890, quando o mundo o mundo estava de fato dividido, a

⁸³ Paradiso in Angell, N., A Grande Ilusão, p. XI.

concorrência colonial aumentava e as tensões fora e dentro da Europa misturavam-se cada vez mais. A partir de 1890 a política europeia mundializou-se e a concorrência colonial elevou as tensões dentro da Europa” .⁸⁴

O historiador britânico Barraclough defende que, ao alcançar seu zênite, o imperialismo tornou-se um fator de desestabilização no sistema internacional:

“Depois de 1815, os acontecimentos políticos eram representados em dois palcos, intercomunicados, mas separados, o palco mais vasto da política mundial emancipou-se do mais exíguo, o europeu. Enquanto as duas potências nos flancos da Europa, Inglaterra e Rússia desempenhavam seus papéis em ambos os palcos, os EUA estavam ainda confinados ao primeiro, ao passo que as potências continentais europeias atuavam predominantemente no último. E entre os distintos teatros havia espaço para acomodar todo o mundo... Depois de 1900, os espaços entre diversos teatros haviam sido ocupados e as áreas do globo tinham encolhido. O resultado foi as potências que atuavam em diferentes esferas intensificaram sua rivalidade” .⁸⁵

A entrada de novos atores no sistema internacional foi outro fator que provocou a crise do sistema no final do século XIX e começo do século XX. A longa agonia da transição de um sistema multipolar europeu para bipolar mundial teve como seu elemento mais dramático as tentativas da Alemanha de conquistar a hegemonia continental.

A Alemanha irrompeu no sistema europeu com a vitória na guerra Franco-Prussiana. Humilhando a segunda maior potência do sistema, os alemães proclamaram a sua unificação e as suas ambições hegemônicas. Sua rápida industrialização e força militar tornaram-se uma ameaça para o equilíbrio europeu. Ciente de que dispunha de tempo limitado para explorar sua superioridade e sentindo-se ameaçado pela expansão imperial francesa e inglesa, o jovem *Kaiser* Guilherme II adota uma política internacional agressiva – a *Weltpolitik*, ou política

⁸⁴ Dopke, W., “Apogeu e Colapso do Sistema Internacional Europeu” in *Relações Internacionais – Dois Séculos de História*, p.133.

⁸⁵ BARRACLOUGH, GEOFFREY. *Introdução à História Contemporânea*, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1967.

mundial. Berlim aumenta a produção naval para desafiar a Inglaterra pelo controle dos mares, o porto de Kiao-Chow na China foi tomado para servir como futura base de um império teutônico na Ásia e o *Kaiser* proclamou-se protetor dos mulçumanos do mundo.

A possibilidade de um poder continental na Europa desafiar os interesses anglo-franceses na África e na Ásia levou as duas grandes nações imperiais a uma lenta aproximação de acordo com a intensificação da ameaça alemã. A França reconheceu a ocupação Britânica do Egito e, em troca, a Inglaterra apoiou as ambições francesas no Marrocos. Já em 1894, a França havia concluído a aliança franco-russa, saindo do seu isolamento diplomático. Com o fim da *splendid isolation* britânica e sua aproximação com França e Rússia, o mecanismo do equilíbrio de poder era de novo acionado para conter a assertiva política externa alemã.

De acordo com Dopke: “Já a partir de 1907 os futuros adversários na Primeira Guerra encontravam-se em dois blocos opostos: a Tríplice aliança, que reunia, desde 1882, a Alemanha, a Áustria-Hungria e a Itália e a Tríplice Entente, que envolvia a França, a Rússia e a Inglaterra”⁸⁶.

A Rússia, preocupada pela aliança teuto-austríaca e pela crescente asserção destes mesmos atores nos Bálcãs e no enfermo império Otomano, procurou assegurar sua segurança com a *Triple Entente* (Rússia, França e Inglaterra). Já o decadente Império Austro-Húngaro, via na Alemanha um poderoso aliado contra o pan-eslavismo Russo.

A entrada de duas novas potências imperialistas nos flancos estratégicos do sistema, apesar de não desestabilizarem o equilíbrio europeu, demonstrava o advento de uma nova era. O Japão, depois de rápida industrialização e de uma surpreendente vitória contra a Rússia, constrói seu império no pacífico com a anexação da Coreia e da Manchúria. Os Estados Unidos desafiam a Espanha, anexam as Filipinas, e tornam-se um ator de peso no cenário do pacífico.

A Primeira Guerra Mundial foi o resultado destes grandes processos do século XIX que mudaram a natureza do sistema internacional. A explosão demográfica e os avanços tecnológicos do período permitiram uma expansão imperialista sem precedentes na história. A política externa

⁸⁶ Dopke, W., ‘Apogeu e Colapso do Sistema Internacional Europeu’ in *Relações Internacionais – Dois Séculos de História*, p.149.

dos principais atores tornou-se mundial, e a construção de impérios uma preocupação estratégica dos grandes estadistas. A natureza da guerra alterou-se, assim como sua eficiência, permitindo a anexação de terras e povos em todos os continentes. O nacionalismo perdeu seu ethos liberal e adquiriu contornos conservadores e bélicos. Incitadas pela imprensa em expansão, as populações apoiavam a expansão imperialista e a corrida armamentista.

O equilíbrio de poder foi debilitado pela inserção de um novo ator (a Alemanha) que entrava atrasado na corrida imperialista, e exigia a preeminência política correspondente às suas capacidades. Com o final da guerra, ficou claro que os EUA lideravam uma nova ordem internacional e que o sistema de domínio europeu era agora global.

A terceira tentativa de hegemonia por parte da Alemanha, na Segunda Guerra Mundial, marcou o fim do sistema multipolar gerido pelas grandes potências europeias e iniciou um longo período de bipolaridade, a Guerra Fria, no qual os antigos atores hegemônicos tornaram-se coadjuvantes no sistema internacional. A Inglaterra, como analisado abaixo, será particularmente afetada pela nova configuração de poder.

A Inglaterra

A partir de 1780, a Inglaterra iniciou profundas transformações econômicas e sociais com a Revolução industrial. Novas tecnologias empregadas por um setor privado pujante e farto crédito público estimularam um crescimento rápido e contínuo. Na metade do século XIX, a Inglaterra provia cerca de 40 por cento dos produtos manufaturados do mundo e investia metade do investimento estrangeiro direto mundial⁸⁷. Entretanto, no virar do século, a Inglaterra já perdia sua preeminência comercial. Em termos de novas tecnologias e produção industrial, os EUA e a Alemanha ultrapassaram a ilha em vários setores. Nos anos 1920 e 1930, as indústrias tradicionais britânicas entraram em declínio, após as sucessivas crises econômicas internacionais. Nos anos pós-guerra as minerações de carvão assim como a produção de

⁸⁷ Cunliffe, B., *History of Britain and Ireland*, Penguin, 2004.

ação caíram drasticamente, e a produção de têxteis e os investimentos ingleses no exterior foram reduzidos.

A descolonização e a dissolução do império, começando ainda nos 1940, na Ásia, tiveram impacto determinante na atuação internacional da Inglaterra nas décadas seguintes. Apesar de ambos os partidos, Trabalhador e Conservador, tentarem manter a unidade territorial do Império, ambos fracassaram de acordo com as pressões internacionais e a nova configuração do sistema. No governo conservador de Macmillan (1957-63), os ingleses retiraram-se da África, e, no governo trabalhista de Wilson (1964-70), os ingleses se retiraram de Suez e do Oriente Médio.

No período da Guerra Fria, a Inglaterra preservou seu status de potência, devido ao seu arsenal nuclear, a sua projeção naval e a sua participação na OTAN. Entretanto, a política externa da Inglaterra foi adaptada para seu papel secundário nas relações internacionais, dentro do sistema bipolar estabelecido pela União Soviética e os Estados Unidos. Nesse contexto, a ilha abandonou a participação em conflitos ao leste de Suez nos anos 70, concentrando-se na defesa da Europa ocidental, em atividades de *contrainsurgência* na Irlanda do Norte e na manutenção dos pequenos territórios remanescentes do Império. Episódio de destaque na política externa do período, e que demonstrou a capacidade da Inglaterra de projetar seu poder naval e influir no sistema internacional, foi a invasão das Malvinas pela Argentina, em abril de 1982. O governo conservador de Margaret Thatcher, ao sabor de excessivo “jingoísmo”, organizou força naval expedicionária que acabou por derrotar a Argentina e recuperar as ilhas após duríssima campanha naval. A Guerra das Malvinas marcou um episódio excepcional de intervenção externa inglesa em período do pós-guerra no qual o país havia retraído seu campo de ação nas relações internacionais. Vale lembrar, no entanto, que a projeção naval inglesa foi antes de tudo uma reação à agressão argentina, não tendo a política de Thatcher sido formulada como estratégia inglesa para recuperar sua influência perdida.

Pode-se dizer que o advento do *New Labour*, liderado por Tony Blair, o líder do partido trabalhista que serviu como Primeiro-Ministro do Reino Unido entre 1997 e 2007, reformulou a política externa da Inglaterra. Ele foi o Primeiro-Ministro mais jovem desde 1812, o Primeiro-Ministro de

mais longa liderança do governo *Labour*, e seu governo, de 10 anos, foi o segundo governo mais longo do parlamentarismo britânico (depois de Margaret Thatcher) em mais de 150 anos. Nas eleições de 1997, os conservadores sofreram uma enfática derrota, a pior desde o século XIX, e o *New Labour* conquistou 418 cadeiras no parlamento (contra 165 dos conservadores e 46 dos liberais democratas), formando uma maioria de 179. O desgaste do longo período de governo dos conservadores (Thatcher 1979-90 e Major 90-97), a ampla vitória nas urnas endossando as mudanças conceituais do jovem Blair e o novo sistema internacional com o final da Guerra Fria ofereceram ao novo Primeiro-Ministro uma rara oportunidade política de mudar a recente atuação da Inglaterra no sistema internacional. Nesse sentido, a mudança do governo Blair foi operada particularmente na letargia defensiva que havia dominado a atuação da Inglaterra nas décadas anteriores. Mantida algumas de suas constantes, a política externa da Inglaterra passou a ser ativa, e não apenas reativa. A nova atitude foi articulada na formulação e execução de uma política intervencionista, fator que não se expressava desde do início da descolonização.

Política de Equilíbrio de Poder

A política externa do Governo *Labour* foi caracterizada por três grandes linhas: um intenso intervencionismo, a consolidação do *special relationship* com os Estados Unidos, e a tentativa de inserir o Reino Unido no cerne da Europa. Destas grandes linhas o intervencionismo aparece como a característica verdadeiramente diferente das administrações recentes.

O intervencionismo na política externa do governo *Labour* foi inaugurado em 1999 com a crise em Kosovo, durante a qual Tony Blair fez o famoso *Chicago Speech* no qual articulou a nova “doutrina da comunidade internacional”. Essa doutrina, também definida como “intervencionismo liberal”, foi usada para fornecer um arcabouço teórico para uma política externa de intensa atividade intervencionista na qual o governo trabalhista envolveu a Inglaterra no maior número de operações militares desde a década de 1970.

A Inglaterra participou dos bombardeios da OTAN em 1998 contra a repressão sérvia em Kosovo, interveio na guerra civil de Serra Leoa

em 2000, participou da campanha que defenestrou o governo Talibã no Afeganistão em 2001 e enviou tropas à República Democrática do Congo em 2006. Entretanto, foi na invasão do Iraque, em 2003, juntamente com os Estados Unidos, que a doutrina de intervencionismo liberal, baseada nos nebulosos conceitos de “progresso moral” e “dimensão ética”, perdeu seu verniz moralista e o apoio popular, provocando uma crise interna que levou a uma ferrenha oposição parlamentar, liderada pelo ex-chanceler Robin Cook, um dos progenitores do *liberal interventionism*.

A invasão do Iraque expressou a tentativa de Blair de conciliar o tradicional vetor da política da ilha, a aliança atlântica com os EUA, com o novo elemento que o governo *Labour* trazia para as relações internacionais, o intervencionismo. A invasão, sem base legal em resolução da ONU ou apoio popular, ofereceu uma nova oportunidade para projetar o poder da Inglaterra e apoiar o tradicional aliado.

Um das prioridades do governo de Tony Blair foi estreitar o *special relationship* com os Estados Unidos. Essa aliança foi essencial na Guerra Fria. Os aliados mantinham o alinhamento dentro da OTAN, navios britânicos apoiavam operações americanas, dividia-se inteligência e tecnologia bélica, como o sistema “Polaris” e depois o “Trident”, de contenção nuclear. Ao final da Guerra Fria, na ausência da ameaça soviética, a Inglaterra foi forçada a reavaliar seu papel como aliada dos Estados Unidos.

O governo *Labour* mostrou-se determinado a aprofundar as suas duas principais alianças, não só com os Estados Unidos, mas também com a Europa Ocidental. Esta estratégia previa um posicionamento da Inglaterra como uma “ponte” entre os norte-americanos e a Europa. A Inglaterra contaria, assim, com os benefícios das duas alianças, enquanto poderia, em teoria, influenciar a política externa de ambos.

Nas palavras do Professor Willian Wallace:

“British foreign policy has tried to punch above its weight for the past half-century, while balancing between different sets of international allegiances. For Winston Churchill, Britain’s loss of empire could be compensated by playing a role in ‘three circles’ – the British Commonwealth and Empire, as it still was, the transatlantic Anglo-Saxon partnership, and the links with our continental European neighbours.

Later, as the Commonwealth connection shifted from apparent asset to apparent burden – which happened in the course of the 1970s, as the problems of Rhodesia/Zimbabwe loomed over British governments, and as the strength of the African governments within the Commonwealth replaced deference to Britain with demands on Britain – the preferred image shifted from three circles to two stepping-off points, the United States and Western Europe, with Britain acting as the ‘bridge’ between them.”⁸⁸

As duas parcerias mais importantes para Inglaterra seriam, assim, a União Europeia e os Estados Unidos. Dessa forma, na Europa, a Inglaterra atuaria conjuntamente com a França e a Alemanha para determinar o futuro direcionamento da União Europeia.

Foi com essa estratégia, de usufruir de sua relação privilegiada com ambos os lados do Atlântico, que Tony Blair definiu os princípios da política externa da Inglaterra em 1997, após vencer as eleições:

“Strong in Europe and strong with the US. There is no choice between the two. Stronger with one means stronger with the other. Our aim should be to deepen our relationship with the US at all levels. We are the bridge between the US and Europe. Let us use it.”

Ademais, em seu livro “Minha Visão da Inglaterra”, de 1997, no qual articula seus planos de governo para os próximos anos, Tony Blair faz a seguinte afirmação:

“Contribuí para persuadir meu partido a se tornar um partido da Europa, acreditando que estava defendendo os interesses do meu país. Eu apoio o ideal europeu de cooperação entre os Estados Nacionais para mútuo benefício de todos. Não tenho dúvida de que o futuro do meu país está em ser o coração da Europa”⁸⁹.

Empenhado no ideal de expansão da União Europeia e considerado um pró-europeu na Inglaterra, Tony Blair, contudo,

⁸⁸ Wallace, Willian, “The Collapse of British Foreign Policy”, Chatham House, 2004.

⁸⁹ Blair, Tony, “Minha Visão da Inglaterra”, Teotonio Vilela, 1998.

sempre demonstrou ambivalência quanto a intensificação da integração (preferindo a cooperação intergovernamental), adiou, sem previsão, a adoção pela Inglaterra da moeda comum europeia, o euro, e apoiou a ideia de uma constituição europeia, mas sem muito entusiasmo.

Na realidade, a política de se manter como “ponte” entre os principais poderes, ou de estar inserida e influenciar nas principais alianças internacionais, é uma nova versão da antiga política de equilíbrio do poder. Fiel às suas tradições históricas, a Inglaterra mantém o objetivo de tentar evitar a completa hegemonia do sistema internacional por parte de um único poder ao favorecer uma estrutura multipolar. No caso atual, a Inglaterra se apresenta como principal aliada dos Estados Unidos e, dessa forma, pretende influenciar atuação dos norte-americanos no sistema e executar o projeto trabalhista de “intervencionismo liberal”. Entretanto, se apresenta, também, como potência aliada no cerne da União Europeia e, dessa forma, pretende contrabalançar a aliança franco-germânica e influenciar no futuro da Europa. Apesar do fracasso dos objetivos ingleses, a intenção de executar uma nova política de equilíbrio de poder confirma a permanência desse elemento perene da política externa da Inglaterra.

Apesar dos esforços de Blair e do *New Labour*, o papel de conciliador entre os Estados Unidos e Europa tornou-se mais difícil no final da década de 90. Durante o governo trabalhista, ou mesmo antes, a percepção de Relações Internacionais da Europa tornou-se demasiadamente dispar daquela adotada pelos Estados Unidos. Atitudes divergentes quanto ao consumo de petróleo e à política energética, a posição quanto aos problemas do Oriente Médio e, principalmente, a oposição ao belicismo norte-americano afastaram os europeus dos Estados Unidos.

O governo de Gordon Brown tentou introduzir uma nova legitimidade ao intervencionismo liberal conectando o conceito com a agenda humanitária e a noção de *Responsability to Protect*. Um calculado afastamento em relação aos Estados Unidos, com vistas a recuperar apoio popular para o partido trabalhista (e vencer a próxima eleição em 2010), e a retirada da Inglaterra do Iraque arrefeceram a aliança transatlântica, apesar de Brown ter descrito a aliança com os norte-americanos como a principal relação bilateral da Inglaterra.

Parlamentarismo

Do período Tudor ao Governo *Labour*, a Inglaterra aperfeiçoou um sistema de *checks and balances* que se tornou um modelo para as elites intelectuais do iluminismo ao nacionalismo liberal do século XIX. Apenas no primeiro quarto do século XX, após a Primeira Guerra Mundial, com a crise financeira e a ascensão dos fascismos em suas diversas formas, o modelo britânico deixou de ser o ideal de governo do ocidente europeu.

Contudo, o próprio sistema político britânico sofreu modificações que alterou a natureza do *decision making process*. O cargo de Primeiro-Ministro (PM) concentrou poder paulatinamente. Ao nomear o Gabinete, o Primeiro-Ministro estabelece seu controle sobre esse colegiado político, antes particularmente independente dada sua composição ser inicialmente indicada pelo rei, e depois pelo partido. Dada a concentração atual dos poderes do Primeiro-Ministro, caso o seu partido tenha uma maioria na Casa dos Comuns, como ocorreu no Governo *Labour*, ele controla a Casa, e não o inverso.

Ademais, com as recentes reformas na Câmara dos Lordes, o PM pode também nomear os *peers* (pares) daquela casa, auferindo ainda maior controle do PM sobre ambas as Câmaras. Anteriormente, os *hereditary peers* formavam uma corrente independente, fora do controle ou da influência do PM; correntemente, entretanto, todos os pares são nomeados pelo PM.

Para completar o quadro de centralização política, existe um grande diferencial no controle de recursos do poder central e das localidades (*local councils*). O Governo Central controla 80 por cento dos recursos do Estado, enquanto as localidades têm autonomia para gerir apenas 20 dos recursos. Dessa maneira, a divisão 80/20 proporciona ao governo central, e, particularmente, ao executivo e ao PM, uma centralização de poder e uma extrema autonomia na formulação de políticas.

Como observado por Tim Dunne:

“The tendency of decision makers to seek convergence is such that all governments need institutional mechanisms and procedures in which unity can be punctured and criticisms can be ventured. Cabinet committees exist to provide this scrutiny: unfortunately, under Blair, both the full

cabinet and the committees have been stripped of their power. In place of the formal committee structure, Blair preferred an informal style of leadership based around a charmed circle of advisers holding meetings in the “den” at No. 10.”⁹⁰

Nesse sentido, o PM assume um papel quase presidencial no sistema político da Inglaterra. Principalmente após os atentados de 11 de setembro, o Primeiro-Ministro adotou uma postura mais ativa na formulação da política externa. A indicação de Jack Straw (2001-2006) para comandar o *Foreign Office* já apontava nessa direção. Sem experiência na política externa, e conhecido pela sua lealdade a Tony Blair, Straw foi mantido em segundo plano, principalmente no que concerne a África e o Oriente Médio. A guinada de Tony Blair para a condução da política externa de forma personalista, com o parlamento e o *Foreign Office* assumindo uma posição secundária, foi reconhecida e criticada pela imprensa e pelos observadores britânicos.

Como observado por John Dickie:

“While President Bush kept his travels to a minimum, with one visit to China and the Far East, Prime Minister Blair had fifty-nine meetings with world leaders in the first sixty days of the Afghan crisis. Although he was also active in telephone diplomacy, with thirty-four calls to world leaders during this period, he clearly set great store by the value of his own face-to-face meetings, which involved making thirty-one flights and travelling 40,000 miles. This tendency towards a dominant presidential-style role was increasingly evident during the Iraq crisis in 2002 and 2003, when Blair travelled to Moscow for talks with President Putin and kept in regular telephone contact with him.”⁹¹

O parlamento manteve-se como principal formulador e executor da política externa da Inglaterra. Entretanto, como descrito acima, a permeabilidade do parlamento à opinião pública ou mesmo a “natureza democrática” da formulação de suas políticas têm sido questionadas

⁹⁰ DunneTim, *Britain and The Gathering storm over Iraq*, in *Foreign Policy*, Oxford Press, 2008, p.355.

⁹¹ Dickie, John, *The New Mandarins*, Tauris, 2007, p.95.

pela adoção de um estilo cada vez mais “presidencialista” de governo desde a ascensão do *New Labour*.

Projeção de Poder Naval

A projeção do poder naval permaneceu como um dos fundamentos da política externa inglesa nas últimas décadas. Esse fato foi demonstrado em um dos principais eventos do período Thatcher: a Guerra das Malvinas. A ocupação das ilhas pela Argentina ameaçou dilapidar o prestígio britânico e seu poder de barganha como potência militar. A rápida resposta da Inglaterra foi essencial para reconquistar o território. Demonstrou celeridade de deslocamento e eficácia na batalha. O programa de redução de custos navais do então ministro da defesa, John Nott, foi cancelado, e maiores verbas foram alocadas para equipar a *Royal Navy* com melhor tecnologia. O orçamento de defesa da Inglaterra é hoje em torno de 60 bilhões de dólares, o terceiro maior do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da China. É necessário enfatizar que a *Royal Navy*, junto com a marinha norte-americana, forma o cerne das forças navais da OTAN desde sua criação, aumentando a importância da Inglaterra nessa aliança.

Na configuração atual de poder naval, a Inglaterra ainda ocupa um lugar de destaque, apesar de se manter atrás de seu principal aliado, os Estados Unidos. O principal instrumento para projetar o poder naval no cenário atual é o porta-aviões, e um bom número destes compõem qualquer frota com ambições de projetar seu poder fora de suas próprias costas. Os Estados Unidos mantêm a mais numerosa e avançada frota de porta-aviões, com 13 destes. As outras grandes frotas pertencem a Inglaterra (3) e França (2). Índia, Itália, Rússia e Tailândia contam com um porta-aviões cada. Condizente com a tradição da política externa britânica, Tony Blair encomendou, ainda no seu primeiro governo, dois mega porta-aviões, ambos três vezes maiores do que os na ativa hoje. O primeiro deverá ser entregue em 2014, e o segundo em 2016. Mesmo com a vitória eleitoral do partido conservador que se desenha no horizonte de 2010, os planos serão mantidos, pois os conservadores apoiaram e continuam a apoiar a iniciativa. Apesar da nova classe de porta-aviões – a *Queen Elizabeth* (65.000 t) – não ultrapassar o tamanho e o poder da classe *Nimitz* norte-americana, de 100.000 t, a iniciativa

e o apoio popular e político recebidos expressam a determinação da Inglaterra de manter a tradição de projeção de poder naval. A escolha dos novos porta-aviões define uma opção por auferir capacidade de enfrentar longas guerras e de projetar poder a longas distâncias como parte da estratégia naval do país.

Outra fonte de projeção de poder naval na qual os ingleses mantêm a liderança estratégica, atrás apenas dos Estados Unidos, é a sua frota de submarinos. Além da frota de submarinos convencionais, a Inglaterra encomendou sete novos submarinos da classe *Astute*. Ademais, a Marinha mantém quatro submarinos nucleares da classe *Vanguard*. Os quatro submarinos são equipados com até 16 mísseis nucleares [*Trident II D-5 submarine-launched ballistic missiles (SLBMs)*] cada, em um total de 58. Cada míssil tem capacidade de se dividir em 10 ogivas de alvos múltiplos. O lançamento dos mísseis ocorre abaixo da água. Dessa forma, o *Trident System*, o grupo de submarinos e seus armamentos nucleares, pode ser considerado um das formas de projeção naval mais eficiente e letal entre as capacidades bélicas das grandes potências.

Em 2007, o governo *Labour* aprovou uma proposta para modernizar o sistema *Trident*, com o apoio dos conservadores, na Câmara dos Comuns. A modernização deverá custar 30 bilhões de dólares. Nesse sentido, a Inglaterra demonstrou disposição em manter os submarinos nucleares como um dos elementos da estratégia naval da Inglaterra pelas próximas décadas.

Forças de assalto anfíbio também compõem o quadro de instrumentos necessários para projeção de poder naval. Nesse caso, assim como nos outros instrumentos, a Inglaterra mantém uma clara vantagem em relação às outras potências, exceto os Estados Unidos. As forças de assalto anfíbio projetam o poder naval ao possibilitar a inserção de tropas de ocupação em áreas costeiras de difícil atracação ou densamente protegidas. A *Royal Navy* detém, reconhecidamente, as melhores forças nessa categoria. Baseadas em Plymouth, três brigadas e uma frota de navios anfíbios auferem às forças de assalto anfíbio inglesas a capacidade de transportar, defender e apoiar forças de ocupação para ataques em qualquer parte do globo.

A Inglaterra domina os três instrumentos essenciais para sustentar a relativa predominância naval que preside junto com os Estados Unidos: uma frota moderna de porta-aviões, submarinos nucleares e a melhor

força de assalto anfíbio entre as grandes potências. Estes instrumentos foram utilizados recentemente em operações em Serra Leoa, Afeganistão e Iraque, confirmando a tradição inglesa do uso da projeção de poder naval como parte integrante de sua política externa.

Anexos



A Inglaterra no mundo atual



O Special Relationship no Governo Blair

Conclusão

O professor de cultura europeia da Universidade de Oxford, John Burrow, observou que *to understand an age one has to understand not only the forces transforming it, but its illusions*⁹². Foram estas duas vertentes que este estudo procurou explorar. Primeiro, ao início de cada capítulo, ao analisar as “forças” que transformaram o sistema internacional e a Inglaterra. Posteriormente, as “ilusões” da Inglaterra, ou os elementos que condicionaram a atuação da ilha no sistema internacional – a percepção de qual papel a Inglaterra deveria ter nas relações internacionais (política de equilíbrio de poder), de como esse papel deveria ser formulado (parlamentarismo) e de quais instrumentos utilizar para articular as aspirações da Inglaterra (projeção do poder naval).

No início do estudo, foi proposta a hipótese de que haveria elementos perenes na política externa da Inglaterra que poderiam ser identificados. Com este objetivo, foram analisados três momentos históricos, afastados por intervalos de cerca de duzentos anos (1600-1800-2000), nos quais as relações internacionais da Inglaterra foram analisadas, e os elementos perenes foram identificados – não apenas a permanência deles como elementos da política, mas também de que maneira esses elementos se expressavam na formulação e na execução da política da época.

⁹² Burrow, John - A History of Histories – Penguin Books, 2009, p.481.

Nesse sentido, no primeiro momento histórico analisado, o período Tudor (1485-1603), foi possível identificar a gênese da política de equilíbrio de poder da Inglaterra. A consolidação do país como Estado-nação e o progressivo abandono da concepção medieval da política exterior foram os principais fatores que permitiram aos monarcas Tudor a execução de uma política de maior objetividade e eficácia. Apesar de elementos, como a Reforma, que diminuíram o escopo de alianças da Inglaterra, o país alternou sua aliança entre a Espanha e a França, com o objetivo de evitar a hegemonia de ambos.

Quanto ao parlamentarismo, a centralização de poder no período Tudor deixou pouco espaço para a formulação da política externa por ambas as câmaras. Esta atividade foi realizada, primordialmente, pelo monarca e pelo *Privy Council*. Entretanto, deve-se atentar que os reis e rainhas Tudor foram obrigados a recorrer constantemente ao seu parlamento nas questões de taxaço. Nessas instâncias, a prestação de contas sobre a política externa foi uma constante. Ademais, no contexto histórico, o parlamentarismo inglês encontrava-se relativamente avançado no que concerne os demais atores europeus, não sendo cogitada a hipótese da dissolução, ou mesmo da não assembleia do mesmo, no período.

A projeção naval teve, também, sua gênese no período Tudor. Foi visto que a criação da *Royal Navy* foi obra de Henrique VII e Henrique VIII. Como verdadeiros príncipes da Renascença, os dois monarcas expandiram e profissionalizaram a marinha da Inglaterra. Coube a Elizabeth I a instrumentalização da marinha como instrumento maior da política externa do período, elemento que não seria jamais abandonado pelos ingleses.

O período revolucionário e o Congresso de Viena (1789-1815) expressaram todos os elementos perenes da política externa da Inglaterra. Não há dúvida de que a política externa de Pitt e Castlereagh esteve conscientemente ancorada no equilíbrio de poder, como comprovam o “Memorando Pitt” (1805) e o *Cabinet Memorandum* (1813), este último de Castlereagh. A orientação dos Tories de rejeitar uma divisão de poder com Napoleão, de adotar uma política de coalizões contra a França hegemônica e de estabelecer um arranjo que propiciasse um equilíbrio internacional no Congresso de Viena (mesmo abrindo mão de ganhos territoriais) demonstram a constante e calculada preocupação com o equilíbrio de poder por todo o período. Esse foi o principal objetivo de Castlereagh no Congresso, a criação de um *just equilibrium*.

O parlamento teve participação integral na formulação da política externa da época. O partido conservador, os *Tories*, governaram na maior parte do período, e a eles se deve a intransigência frente a Napoleão, política contrária a dos *Whigs*, seus adversários políticos. Não há dúvida de que Lord Liverpool deu amplos poderes de negociação a Castlereagh, que era seu homem de confiança. Contudo, Castlereagh teve sempre em mente que suas decisões seriam contestadas pelos seus colegas no parlamento, e que teria de prestar a eles explicações detalhadas como fez em seu retorno de Viena.

Na questão de projeção de poder naval, foi visto que este fator foi essencial para a vitória da Inglaterra sobre a França. Este período pode ser considerado como o início do zênite do poder naval da Inglaterra, como as batalhas navais do Nilo e de Trafalgar bem demonstram. A adoção definitiva pela Inglaterra de uma *Blue Water Strategy*, ou seja, do objetivo de concentrar esforços na expansão do império ultramarino e não na expansão territorial na Europa, forneceu legitimidade para a atuação de Castlereagh nas negociações do Congresso de Viena e confirmou a vocação naval da Inglaterra.

O advento do governo *New Labour* parecia apontar para uma mudança fundamental na política externa da Inglaterra. A proposta de proporcionar uma “dimensão ética” para as relações internacionais e a doutrina de *liberal interventionism* sugeriram um novo arcabouço teórico como base para a atuação internacional da ilha. As diversas intervenções podem ser consideradas um novo fator na política externa inglesa. Não há dúvida de que as mudanças advindas do 11 de setembro apresentaram à Inglaterra um novo conjunto de escolhas que a levaram a assumir um papel protagonista nas invasões do Afeganistão e do Iraque. Os ataques forneceram aos neoconservadores norte-americanos a legitimidade interna de que necessitavam para pôr em prática a estratégia belicista gestada pelos falcões da administração Bush. Os Estados Unidos seguiriam sua trajetória expansionista com ou sem o apoio da Inglaterra.

Como outros governos, trabalhista ou conservador, o governo de Tony Blair atribuía grande valor à aliança com os Estados Unidos e pretendia, por meio desta, balizar o comportamento da principal potência do sistema. Havia, ademais, a intenção expressa de manter a Inglaterra como “ponte” entre a Europa e os Estados Unidos, assim como de usufruir das vantagens da aliança com os dois polos de poder. Nesse sentido, pelo menos em teoria, o governo Blair planejava adotar uma nova versão da política de equilíbrio

de poder. Entretanto, ao se deparar com a intransigência americana em invadir o Iraque, mesmo na ausência de uma resolução da ONU, Tony Blair decidiu apoiar a invasão. Nesta ação, acima de qualquer outra, a Inglaterra se isolou do resto da Europa, principalmente da França e da Alemanha, adotando a tática de apoio completo e irrestrito à potência hegemônica e abandonando definitivamente qualquer pretensão de equilíbrio de poder ou o papel de “ponte”.

A invasão do Iraque também evidenciou o processo centralizador e personalista pelo qual o sistema parlamentarista britânico havia passado recentemente. Mesmo sem apoio popular, e enfrentando uma oposição parlamentar (liderada pelo seu ex-chanceler Robin Cook) à invasão, inclusive do próprio partido trabalhista, Tony Blair apoiou a invasão e enviou tropas ao Iraque. A retirada daquele país, efetuada pelo governo Brown, foi realizada em grande medida como instrumento para recuperar a popularidade com o eleitorado britânico. Apesar da retirada não ser, provavelmente, o suficiente para evitar a vitória dos conservadores, em junho de 2010, o ato aproxima novamente a Inglaterra de seus vizinhos europeus.

Em sua política externa intervencionista e no apoio às invasões no Iraque e no Afeganistão o governo trabalhista demonstrou a permanência da projeção do poder naval como elemento perene da política externa da Inglaterra. A decisão de manter e renovar o sistema nuclear *Trident* e de construir dois novos porta-aviões demonstram que esta orientação permanecerá como elemento constante no futuro próximo, mesmo com a provável vitória eleitoral dos conservadores.

Ao analisar a popular tela de Turner, *The Fighting Temeraire*, marco da expressão pictórica da Inglaterra do século XIX, o historiador Simon Schama fez o seguinte julgamento:

*“So his “Fighting Temeraire” is a placebo for the anxieties of a transitional age. And its faithful to a commonplace about the genius of English history being a mystical marriage of past, present and future. To be British, in that view, was to honour the past without being slaved to it. To be British was to invent the future without being coarsely intoxicated by it. It was to feel the tension between what has been and what must come, but not to be torn in two by the tug.”*⁹³

⁹³ Schama, Simon – Power of Art – BBC Books, 2006, p.244.

O estudo analisou a política externa da Inglaterra em três momentos que expressaram a ascensão (Tudor), o zênite (*Tories* e o Congresso de Viena) e o declínio (*Labour*) da Inglaterra como potência. Nesse contexto, duas frases de Schama expressam muito do que foi visto. “To invent the future without being coarsely intoxicated by it” expressa a atuação pragmática da Inglaterra, sempre de maneira a estruturar o sistema internacional de acordo com sua concepção de equilíbrio, mas sem deixar que concepções transcendentais (revolucionárias, religiosas, ideológicas) ditassem a política. “To honour the past without being slaved to it” expressa a importância da tradição na composição do “código cognitivo” inglês. As orientações perenes são fruto da tradição, resultado da cultura, da geografia e da história da ilha, manifestos em comportamentos recorrentes, preferências históricas. Não há dúvida de que a política externa de qualquer nação será sempre a busca pelo “interesse nacional”. Contudo, é justamente a definição de “interesse nacional” e dos instrumentos considerados legítimos para alcançá-lo que distingue a atuação dos países a longo prazo. No caso da Inglaterra, foi visto que o pragmatismo balizado pela tradição instrui muito da atuação da ilha nos últimos séculos. São elementos recorrentes e a gênese das orientações perenes da política externa da Inglaterra.



The Fighting Temeraire Tugged to Her Last Berth to be Broken Up
Tela de William Turner, 1839



Bibliografia

ANGELL, N. *A Grande Ilusão*, Coleção de clássicos (IPRI, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002).

ARON, R. *Paz e Guerra entre as Nações* (Brasília: UNB. 2002).

BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*, (1873).

BARRACLOUGH, G. *Introdução à História Contemporânea* (Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1967).

BLACK J.M., *A History of Diplomacy* (London: Reaktion, 2010).

_____. *A History of the British Isles* (London: Longmans, 2003).

_____. *European Warfare 1415 -1815*, (London: Longmans, 1999).

_____. *Parliament and Foreign Policy in the Eighteenth Century* (London, CUP, 2004).

_____. *A System of Ambition?: British Foreign Policy, 1660-1793* (London: Longmans, 1991).

BLAIR, T. *Minha Visão da Inglaterra*, (Teotônio Vilela, 1998).

BULL, H. *The Anarchical Society* (Macmillian Press, 1995).

BURROW, John. *A History of Histories* (Penguin Books, 2009).

BUZAN, B., and Little, R. *International Systems in World History* (Oxford Press, 2000).

CANNY, N. *The Oxford History of the British Empire*, Vol. I: The Origins (Oxford, 1998).

CARR, E.D. *Vinte Anos de Crise 1919-1939* (Coleção de Clássicos – Pesquisa de Relações Internacionais, 1981).

CHANG, H.J. *Chutando a Escada* (UNESP, 2003).

COLES J. *Making Foreign Policy: A Certain Idea of Britain* (London: John Murray, 2000).

CUNLIFFE, B. *History of Britain and Ireland* (Penguin, 2004).

DICKIE, John. *The New Mandarins* (Tauris, 2007).

DORAN, S. *The Tudor Chronicles* (Querus, 2008).

_____. *Elizabeth I and Foreign Policy* (Lancaster, 2000).

DUNNE, T. *Britain and The Gathering Storm over Iraq, in Foreign Policy* (Oxford Press, 2008).

DUROSELLE, J.B. *Todo Império Perecerá: Teoria das Relações Internacionais*. (Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1999).

ELTON., G.R. *Tudor Government: The Points of Contact: I*.

Parliament in Transactions of the Royal Historical Society, Vol. 24 (1974).

FERGUSON, N. *Empire, Lessons for Global Power* (London : Allen Lane, 2002).

_____. *The Pity of War* (London: Allen Lane, 1998).

GALLAGHER, John. *The Decline, Revival and Fall of the British Empire* (Cambridge,1982).

GIDDENS, A. *O Estado-Nação e a Violência* (EDUSP, 2001).

CRAIG, G. *The Diplomats – 1919-1939*, (Princeton New Jersey, 1994).

_____. *The Diplomats – 1939 –1979*, (Princeton New Jersey, 1994).

GRIFFITHS, M. *Grandes Estrategistas das Relações Internacionais* (São Paulo, Editora Contexto, 2004).

HALL, H. *The Imperial Policy of Elisabeth, in Transactions of the Royal Historical Society*, Vol. 3, (1886).

HANSON, V.D. *Por que o Ocidente Venceu*, (Ediouro,2002).

HORN, D.B. *The British Diplomatic Service, 1689-1789* (Oxford: Clarendon Press,1961).

HUTCHINSON, J. *Nationalism* (Oxford University Press, 1996).

KEEGAN, J. *History of Warfare* (Pimlico, 1994).

KENNEDY P.M. *The Rise and Fall of Great Powers* (London:Fontana,1989).

_____. *Strategy and Diplomacy, (1870-1945)* (London: Fontana, 1989).

_____. *British Naval Mastery* (London, 1976).

KEYLOR, R.K. *The Twentieth-Century World* (Oxford Press, 1996).

KISSINGER, H. *Diplomacy* (New York: Simon and Schuster, 1994).

_____. *A World Restored* (London: Wendenfeld and Nicolson, 1957).

KNUTSEN, T. *History of International Relations* (Manchester University Press, 1997).

LANDES, David S. *The Wealth and Poverty of Nations* (London, 1998).

MARTIN, J. D. *British Foreign Policy*, (London 1998).

MATTINGLY, Garret. *Renaissance Diplomacy* (Cosimo, 2008).

MEYER, C. *Getting Our Way – 500 years of British Diplomacy* (Weidenfeld, 2009).

MORGENTHAU, H. *A Política Entre as Nações* (Brasília, UNB, 2003).

MOORHOUSE, G. *Great Harry's Navy*, (Phoenix, 2005).

NICOLSON, H. *The Congress of Vienna* , (Harcourt, 1947).

NISH, I. H. *The Anglo-Japanese Alliance*, (Westport, CT: Greenwood, reprinted 1976).

OTTE, T. G. *The Makers of British Foreign Policy: From Pitt to Thatcher* (London: Palgrave, 2002).

- PAXMAN, J. *The English* (Penguin Books, 1999).
- RIDLEY, J. *The Tudor Age* (London, 2004).
- REYNOLDS, P.A. *An Introduction to International Relations* (Longman Press, 1994).
- SARAIVA, J. *Relações Internacionais – Dois Séculos de Histórias. Entre a preponderância europeia e a emergência americana – soviética (1815-1947)* (Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília 2001).
- SEWARD, D. *Prince of the Renaissance- Life of François I* (Cardinal 1974).
- SCHAMA, S. *The Power of Art* (London: Harper Collins, 2006).
- SHARP, P. *Thatcher's Diplomacy*, (London: Macmillan, 1997).
- TILLY, C. *Coerção, Capital e os Estados Europeus* (EDUSP, 1992).
- TUCÍDIDES. *A guerra do Peloponeso*, (Editora UNB, 1994).
- YOUNG, H. *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair* (London: Macmillan, 1998).
- WALLACE, Willian. “*The Collapse of British Foreign Policy*” (Chatham House, 2004).
- WALTZ, K. *Theory of International Politics*, (Wesley, 1979).
- WATSON, A. *A Evolução da Sociedade Internacional*, (UNB, 2004).
- WEBSTER, C.K. *Some Aspects of Castlereagh's Foreign Policy in Transactions of the Royal Historical Society*, Third Series, Vol. 6 (1912).

_____. *British Diplomacy* (Bibliobazaar, 1923).

WILLIAMS, P. *British Foreign Policy under New Labour*, (Palgrave, 2005).

WIGHT, M. *A Política do Poder*, (IPRI, 2002).

WRIGHT, T. *British Politics*, (Oxford, 2003).

ANEXO

MEMORANDO PITT



APPENDIX I

*Official Communication made to the Russian Ambassador at London, on the 19th January, 1805, explanatory of the views which His Majesty and the Emperor of Russia formed for the deliverance and security of Europe*¹

This document was the result of the mission of Novossiltzoff to London in 1804 with proposals for an alliance. In discussions with him and Count Vorontzoff the Russian Ambassador Pitt went over the whole ground of European politics which had been opened up by Russia. The suggestion of the special Guarantee came originally from Russia, as Professor Alison Phillips has pointed out. The final result was the treaty between Russia and Great Britain of April 11th, 1805, where the principle of Guarantee was recognized, though only in the most vague and general terms²

The result of the communications which have been made by Prince Czartoriski to His Majesty's Ambassador at St Petersburg, and of the confidential explanations which have been received from your Excellency, has been laid before the King; and His Majesty has seen with inexpressible satisfaction, the wise, dignified, and generous policy, which the Emperor of Russia is disposed to adopt, under the present calamitous situation of Europe. His Majesty is also happy to perceive, that the views and sentiments of the Emperor respecting the deliverance of Europe, and providing for its future tranquillity and safety, correspond so entirely with his own. He is therefore desirous of entering into the most explicit and unreserved explanations on every point connected with this great object, and of forming the closest union of councils, and concert of measures, with his Imperial Majesty, in order, by their joint influence and exertions, to insure the co-operation and assistance of other Powers of the Continent, on a scale adequate to the magnitude and importance of an undertaking, on the success of which the future safety of Europe must depend.

For this purpose, the first step must be, to fix as precisely as possible, the distinct objects to which such a concert is to be directed.

These, according to the explanation given of the sentiments of the Emperor, in which His Majesty entirely concurs, appear to be three —

¹ This dispatch has generally been quoted by historians from Alison's translation (*History of Europe*, vol V, chap XXXIX) of a French translation of the document in Haussard vol XXXI, 178. But this document which was laid before Parliament of May 5th, 1815, was only an extract from the original. The passages there omitted are here given in Italics with the exception of folios 49-73 which deal only with the plan of the ensuing campaign and the measures necessary to induce Prussia to join the alliance. The Document is endorsed "Droit to Count Woronzow January 19, 1805" in Lord Mulgrave's No 1 to Lord Gower and is bound in a separate volume, FO Russia 60.

² See Alison Phillips, *The Confederation of Europe*, Part I, Chap 3, Holland Rose, *Napoleonic Studies: Pitt's plans for the Settlement of Europe*, Holland Rose, *Select Despatches relating to the Third Coalition against France*.

BRITISH DIPLOMACY, 1813-1815

1 To rescue from the dominion of France those countries which it has subjugated since the beginning of the Revolution, and to reduce France within its former limits, as they stood before that time

2 To make such an arrangement with respect to the territories recovered from France, as may provide for their security and happiness, and may at the same time constitute a more effectual barrier in future against encroachments on the part of France

3 To form, at the restoration of peace, a general agreement and Guarantee for the mutual protection and security of different Powers, and for re-establishing a general system of public law in Europe

The first and second objects are stated generally, and in their broadest extent, but neither of them can be properly considered in detail without reference to the nature and extent of the means by which they may be accomplished. The first is certainly that to which, without any modification or exception, his Majesty's wishes, as well as those of the Emperor, would be preferably directed, and nothing short of it can *completely*¹ satisfy the views which both Sovereigns form for the deliverance and security of Europe. Should it be possible to unite in concert with Great Britain and Russia, the two other great military Powers of the Continent, there seems little doubt that such a union of force would enable them to accomplish all that is proposed. But if (as there is too much reason to imagine may be the case) it should be found impossible to engage Prussia in the Confederacy, it may be doubted whether such operations could be carried on in all the quarters of Europe, as would be necessary for the success of the whole of this project.

The chief points, however, to which His Majesty considers this doubt as applicable, relate to the question of the entire recovery of the Netherlands and the countries occupied by France on the left bank of the Rhine. His Majesty considers it essential even on this supposition to include nothing less than the evacuation of the North of Germany and Italy, the re-establishment of the independence of the United Provinces and of Switzerland, the Restoration of the dominions of the King of Sardinia and security of Naples, but on the side of the Netherlands it might perhaps be more prudent in this case to confine the views of the Allies to obtaining some moderate acquisitions for the United Provinces calculated (according to the principle specified under the second head) to form an additional barrier for that country. His Majesty, however, by no means intends to imply if every brilliant and decisive success should be obtained, and the power of France broken and overcome by operations in other quarters, the Allies might not in such a case, extend their views to the recovery of the whole or the greater part of these territories, but, as in the first instance it does not appear possible that they can be reconquered by the operations of the war without the aid of Prussia, His Majesty is inclined to think that this object ought in any Treaty of Concert to be described in such terms as would admit of the modifications here stated.

The second point of itself involves in it many important considerations. The views and sentiments by which His Majesty and the Emperor of Russia are equally animated in endeavouring to establish this concert, are pure and disinterested.

The insular situation and extensive resources of Great Britain, aided by its military exertions and naval superiority, and the immense power, the established Continental ascendancy and remote distance of Russia already give to the territories of the two Sovereigns a security against the attacks of France—even after all her acquisitions of influence, power and dominion—which cannot be the lot of any other country. They have therefore no separate objects of their own in the arrangements which are in question, no personal interest to consult in this Concert but that which grows out of the general interest and security of Europe, and is inseparably connected with it. Their first view, therefore, with respect to any of the countries which may be recovered from France, must be to restore, as far as possible, their ancient rights, and provide for the internal happiness of their inhabitants.

¹ In Italics in Hansard

APPENDIX

but in looking at this object, they must not lose sight of the general security of Europe, on which even that separate object must principally depend

Pursuant to this principle, there can be no question that, whenever any of these countries are capable of being restored to their former independence, and of being placed in a situation in which they can protect it, such an arrangement must be most congenial to the policy and the feelings on which this system is founded - but there will be found to be other countries among those now under the dominion of France, to which these considerations cannot apply, where either the ancient relations of the country are so completely destroyed that they cannot be restored, or where independence would be merely nominal and alike inconsistent with the security for the country itself, or for Europe - happily, the larger number is of the first description - Should the arms of the Albes be successful to the full extent of expelling France from all the dominions she has acquired since the Revolution, it would certainly be the first object, as has already been stated, to re-establish the republics of the United Provinces and Switzerland, the territories of the King of Sardinia, Tuscany, Modena, (under the protection of Austria), and Naples - But the territories of Genoa, of the Italian Republic, including the three Legations, Parma, and Placentia; and on the other side of Europe, the Austrian Netherlands, and the States which have been detached from the German Empire on the left bank of the Rhine, evidently belong to the second class - With respect to the territories enumerated in Italy, experience has shown how little disposition existed in some, and how little means in any, to resist the aggression or influence of France - The King of Spain was certainly too much a party to the system of which so large a part of Europe has been a victim, to entitle the former interests of his family in Italy to any consideration, nor does the past conduct of Genoa, or any of the other States, give them any claim, either of justice or liberality - It is also obvious that these separate petty sovereignties would never again have any solid existence in themselves, and would only serve to weaken and impair the force which ought to be, as much as possible, concentrated in the hands of the chief Powers of Italy

It is needless to dwell particularly on the state of the Netherlands - Events have put out of the question the restoration of them to the House of Austria, they are therefore necessarily open to new arrangements, and evidently can never exist separate and independent - Nearly the same considerations apply to the Ecclesiastical Electorates, and the other territories on the left bank of the Rhine, after their being once detached from the Empire, and the former possessors of them indemnified, There appears, therefore, to be no possible objection, on the strictest principles of justice and public morality, to making such a disposition with respect to any of these territories as may be most conducive to the general interests, and there is evidently no other mode of accomplishing the great and beneficent object of re-establishing (after so much misery and bloodshed) the safety and repose of Europe on a solid and permanent basis - It is fortunate too that such a plan of arrangement as is itself essential to the end proposed, is also likely to contribute, in the greatest degree, to secure the means by which that great end can best be promoted

It is evidently of the utmost importance, if not absolutely indispensable for this purpose, to secure the vigorous and effectual co-operation both of Austria and Prussia, but there is little reason to hope that either of these Powers will be brought to embark in the common cause, without the prospect of obtaining some important acquisition to compensate for its exertions - On the grounds which have been already stated, his Majesty conceives that nothing could so much contribute to the general security as giving to Austria fresh means of resisting the views of France on the side of Italy, and placing Prussia in a similar situation with respect to the Low Countries, and the relative situations of the two Powers would naturally make those the quarters to which their views would respectively be directed

In Italy, sound policy would require, that the power and influence of the King of Sardinia should be augmented, and that Austria should be replaced in a

BRITISH DIPLOMACY, 1813-1815

situation which may enable her to afford an immediate and effectual support to his dominions, in case of their being attacked. His Majesty sees with satisfaction, from the secret and confidential communications recently received through your Excellency, that the views of the Court of Vienna are perfectly conformable to this general principle, and that the extension at which she aims, might not only safely be admitted, but might even be increased, with advantage to the general interest. In other respects His Majesty entirely concurs in the outline of the arrangement which he understands the Emperor of Russia to be desirous of seeing effected in this quarter. His Majesty considers it as absolutely necessary for the general security, that Italy should be completely rescued both from the occupation and influence of France, and that no Powers should be left within it, who are not likely to enter into a general system of defence for maintaining its independence. For this purpose, it is essential that the countries now composing what is called the Italian Republic, should be transferred to other Powers. In distributing these territories, an increase of wealth and power should undoubtedly be given to the King of Sardinia; and it seems material that his possessions, as well as the Duchy of Tuscany (which it is proposed to restore to the Grand Duke), should be brought into immediate contact, or ready communication with those of Austria. On this principle *the part of the Milanese to the South West of the Adda, and the whole of the territories which now compose the Ligurian Republic, as well as perhaps Parma and Piacenza, might, it is conceived, be annexed to Piedmont.*

The Three Legations might in His Majesty's opinion be annexed to the territories of Austria, and the addition which may be made to the acquisitions proposed for that Power, with advantage to the common cause. And the Duchy of Modena, placed as it would be between the new acquisitions of Sardinia and the Duchy of Tuscany (which may be considered under this arrangement as virtually Austrian) might safely be restored to its former possessors.

The observations which have been stated respecting the situation of Sardinia in Italy seem, in a great measure, to apply to that of Holland and Prussia, in relation to the Low Countries, with this difference, however, that the Piedmontese dominions, affording in themselves considerable means of defence, they may be perhaps sufficiently secure in the possession of the King of Sardinia, supported by Austria, whereas the Netherlands being more open and exposed seem scarcely capable of being secured unless by annexing a considerable part of them to Prussia, and placing Holland in a second line of defence. With this view (supposing France to be reduced within its ancient limits) it might be proposed to annex to the United Provinces, as an additional Barrier the part of Flanders lying within a military line to be drawn from Antwerp to the Meuse at Maestricht, and the remainder of the Netherlands, together with the Duchies of Luxembourg and Juliers, and the other territories between the Meuse and the Moselle to Prussia.

His Majesty indeed feels so strongly the importance both of augmenting the inducements to Prussia to take part and of rendering it a powerful and effectual Barrier for the defence not only of Holland but of the North of Germany against France, that he should even consider it as adviseable in addition to what has been already proposed, to put into possession of that Power the territories which may be recovered from France on the left bank of the Rhine, eastward of the Moselle, and His Majesty entertains a strong conviction that this arrangement (if it not in other respects be thought liable to insuperable objections) would be infinitely more effective for the protection of the North of Europe than any other that can be devised.

His Majesty is, however, aware that great difficulties may arise in regulating the proportionate acquisitions of Austria and Prussia, in such a way as to prevent their being the source of mutual jealousy, and this consideration it is which, amongst others, has operated as a great additional inducement of acquisition for Austria on the side of Italy.

He thinks it also important to remark that the acquisition to be held out to Prussia ought not to be measured merely by what would be in itself desirable but by the consideration of what may be necessary to outweigh the temptations which

APPENDIX

France will not fail to offer to that Power, to secure its co-operation. These will probably be on an extensive scale, and in a quarter much more calculated to produce effects injurious to the interests of Austria and of Russia herself while, on the other hand, if the ambition of Prussia can be gratified in the manner proposed at the expense of France, it will be diverted from the views which it will otherwise form towards the North, the accomplishment of which would tend to increase, to an alarming degree, its influence both in Germany and over the secondary Powers of the Baltic. But, if notwithstanding these powerful considerations, it should still be thought by His Imperial Majesty that the augmentation here proposed to the territories of Prussia is greater than ought to be admitted, His Majesty will, (though not without reluctance) concur in any other arrangement that may be thought preferable by which a larger portion of the Netherlands may be allotted to the United Provinces, and the acquisitions of Prussia confined within narrower limits, but he trusts that at any rate, it will not be necessary to reduce them to anything less than the territories on the left bank of the Rhine between the Meuse and the Moselle, and it will in this case, require much consideration, in what hands the territories on the left bank of the Rhine, east of the Moselle can best be placed or whether they may be safely left in the possession of France.

In the event of Prussia not being prevailed upon to enter into the concert, I have already stated His Majesty's conviction, that the views of the Allies on this side of Europe must be more limited, and in that case probably nothing more can be expected than to obtain the complete evacuation of the North of Germany, and the re-establishment of the independence of Holland, together with the Barrier here stated within the line drawn from Antwerp to Maestricht, leaving the other territories on the left bank of the Rhine in the possession of France.

[A detailed description follows (folios 49-73) of the plan of campaign and the amount of force necessary to obtain the objects stated above. If Prussia joins the Alliance it is estimated that 500,000 men may be put into the field: if, as is more likely, she abstains 400,000. Details of the Plan of campaign are given. Russia is urged to do her utmost to induce Prussia to co-operate and especially is asked to notify her immediately that she will not agree to the acquisition of Hanover by Prussia.]

Supposing the efforts of the Allies to have been completely successful, and the two objects already discussed to have been fully obtained, His Majesty would nevertheless consider this salutary work as still imperfect, if the restoration of peace were not accompanied by the most effectual measures for giving solidity and permanence to the system which shall thus have been established. Much will undoubtedly be effected for the future repose of Europe by these territorial arrangements, which will furnish a more effectual barrier than has before existed against the ambition of France. But in order to render this security as complete as possible, it seems necessary, at the period of a general pacification, to form a Treaty to which all the principal Powers of Europe should be parties, by which their respective rights and possessions, as they then have been established, shall be fixed and recognized, and they should all bind themselves mutually to protect and support each other, against any attempt to infringe them. —It should re-establish a general and comprehensive system of public law in Europe, and provide, as far as possible, for repressing future attempts to disturb the general tranquillity, and above all, for restraining any projects of aggrandizement and ambition similar to those which have produced all the calamities inflicted on Europe since the disastrous era of the French Revolution.

This Treaty should be put under the special Guarantee of Great Britain and Russia, and the two Powers should by a separate engagement, bind themselves to each other jointly to take an active part in preventing its being infringed. Such a Treaty might also be accompanied by more particular and specific provisions, by which the several Powers of Italy might be united in a closer alliance for their own defence. How far any similar system could be adopted for giving additional security for the Germanic Body is well deserving of consideration. Their present

BRITISH DIPLOMACY, 1813-1815

state is certainly very unsatisfactory with a view either to their own immediate interests, or to the safety of Europe. At the same time it appears to His Majesty very doubtful whether from local circumstances and other causes, it would ever be possible to consolidate them into any effectual system. Should this be found to be the case, the evils to be apprehended from their weak and exposed state might (as far as relates to the danger from France) perhaps be remedied by adopting a system (but on a larger scale) similar to that formerly established by the Barrier Treaty for the protection of the Netherlands. It might not be difficult to settle some general plan for maintaining at the joint expense of the different Powers of the Empire, fortresses of sufficient strength, and properly garrisoned, along the course of the Rhine from Basle to Ehrenbreiten, commanding the principal approaches from France to the most exposed parts of Germany, and the military custody of these fortresses (without infringing in other respects on the territorial rights of the Power in whose dominions they might be placed) might be confided to the two great Powers of Germany, according to their respective means of occupying them.

It seems also desirable, in order to give further security to the United Provinces (under any of the arrangements which have already been discussed) that they should be called upon to enter into an engagement jointly with Great Britain and Russia to maintain at all times their army on such a footing as may be thought necessary to provide for their defence against sudden attacks. In addition to this stipulation His Majesty in his Electoral capacity, might perhaps be induced to keep a considerable force (in consequence of arrangements with the British Government) ready to be employed on the first alarm for the defence of the United Provinces, and His Majesty would also be ready to enter into a Concert with other Powers for defraying the expense of maintaining at all times an adequate and effective garrison to consist of German troops for garrisoning any fortresses now existing, or hereafter to be established, on whatever may be the line ultimately fixed as the Dutch frontier.

Having thus stated what more immediately relates to the specific objects of the Concert and of the means to be employed to give effect, there still remains one great and important question for consideration, and that is how far, either now or hereafter, the views of the Allies ought to be directed towards the re-establishment of monarchy in France, and the restoration of the Bourbon Family on the throne. His Majesty agrees entirely with the Emperor of Russia in thinking that such a settlement is in itself highly desirable for the future both of France and Europe, and that no fair occasion ought to be neglected of promoting it. But he at the same time thinks, that it ought to be considered only a secondary object in the Concert now to be established and one which could in no case justify the prolongation of the war if a Peace could be obtained on the principles which have been stated. It is one with a view to which no active or decided measures can be taken, unless a series of great and signal successes shall previously have been obtained by the Allies, and a strong and prevailing disposition for the return of the Monarch, shall then manifest itself in the interior of France. In the meantime in order to afford every reasonable chance for the attainment of this object, His Majesty entirely agrees with the Emperor of Russia, that it is highly important that in the conduct of the war, and in the public declarations and language of the Allied Courts, the greatest care should be taken to prevent any apprehension in the minds of any part of the French nation of any design either to dictate to them by force any particular form of government, or to attempt to dismember the ancient territories of France.

Such are the sentiments and observations which His Majesty is desirous of offering to the consideration of the Emperor on the great outlines of the important system which they are equally anxious to establish.

His Majesty will receive with the utmost attention and satisfaction, every fresh communication of the opinion of His Imperial Majesty on all the details connected with so extensive a subject. In the meanwhile from an anxiety to lose no time in laying the foundation of this great work, His Majesty has directed a project to be prepared of a Provisional Treaty conformable to the sentiments which appear to be entertained both by the Emperor and himself and which, if it should meet with His Imperial Majesty's concurrence, he is ready immediately to conclude.



<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>