Pensamento Diplomático Brasileiro

Formuladores e Agentes da Política Externa

(1750-1964)

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado

Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

Fundação Alexandre de Gusmão

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Comitê Editorial do livro "Pensamento Diplomático Brasileiro"

Organizador: Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Coordenador Executivo: Ministro Paulo Roberto de Almeida

Membros: Conselheiro Guilherme Frazão Conduru
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor Antônio Carlos Lessa
Professor Estevão de Rezende Martins
Professor Eiiti Sato

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.

José Vicente de Sá Pimentel
organizador

Pensamento Diplomático Brasileiro

Formuladores e Agentes da Política Externa
(1750-1964)

Volume I

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília – 2013

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) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Mapa da primeira capa:

Elaborado sob a orientação de Alexandre de Gusmão, o chamado "Mapa das Cortes", de 1749, serviu de base para as negociações do Tratado de Madri.

Mapa da segunda capa:

Mapa-múndi confeccionado pelo veneziano Jeronimo Marini em 1512, o primeiro em que aparece o nome do Brasil. Tem a curiosidade de mostrar os países emergentes por cima.

Impresso no Brasil 2013

P418

Pensamento diplomático brasileiro : formuladores e agentes da política externa (1750-1950) / José Vicente de Sá Pimentel (organizador). – Brasília : FUNAG, 2013.

3 v.

ISBN 978-85-7631-462-2

1. Diplomata. 2. Diplomacia brasileira. 3. Política externa - história - Brasil. 3. História diplomática - Brasil. I. Pimentel, José Vicente de Sá.

CDD 327.2

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776

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

Apresentação

Para que serve a diplomacia brasileira? O que faz um diplomata? Ouvi muitas vezes essas perguntas ao longo de minha carreira e sempre achei que o Itamaraty poderia fazer mais esforço para que as respostas cheguem ao maior número possível de cidadãos.

Haveria boas razões para tanto. Antes de mais nada, o Brasil é um dos países que mais benefícios retirou de sua diplomacia. Afinal, temos mais de 16 mil quilômetros de fronteiras com dez países vizinhos, que tiveram e continuam tendo sérias pendências entre si, mas com os quais convivemos pacificamente, sem nenhuma guerra desde 1870, e isso não é pouco. As dimensões continentais do país foram definidas por meio de negociações, assim evitando-se ressentimentos regionais, que podem ser reaquecidos por lideranças oportunistas e desencadear pendências desgastantes. Acresce que, ainda hoje, num mundo cada vez mais interconectado e interdependente, os interesses nacionais e a própria imagem que fazemos de nosso espaço no mundo são diuturnamente

demarcados e defendidos em foros internacionais por diplomatas ou outros agentes encarregados *ad hoc* de tarefas de cunho diplomático.

A Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) tem responsabilidade nessa matéria, uma vez que a sua missão precípua é divulgar a política externa e estimular o diálogo com acadêmicos e outros formadores de opinião. Este livro é, precisamente, uma tentativa, organizada pela Funag, de abordar questões relativas à relevância da diplomacia brasileira, mediante análises cronologicamente encadeadas e assentadas sobre a contribuição de indivíduos cujos legados merecem ser lembrados, discutidos e, se couber, reverenciados.

É longa e rica a discussão sobre a preponderância do indivíduo ou das ideias na evolução histórica. As circunstâncias e o caráter da sociedade têm inegável importância, mas não me parece haver dúvida de que, quando existem alternativas, as escolhas individuais impactam poderosamente no rumo da história.

Além disso, a trajetória de pessoas de carne e osso pode ser usada como uma valiosa ferramenta didática. A imagem e o exemplo de figuras marcantes, com as quais os leitores podem se identificar, ou não, facilita a compreensão do encadeamento dos fatos históricos e das alternativas em jogo.

Ora, o público por excelência da Funag são os alunos e os professores universitários, os pesquisadores e outros interessados em debates de qualidade sobre motivações, desafios, percalços e realizações da diplomacia brasileira. Este livro tem a ambição de se tornar uma obra de referência para esse público. Pretende oferecer um ponto de partida para muitas outras pesquisas e debates sobre personagens e circunstâncias da evolução diplomática, cujo percurso impactou a projeção externa do Brasil, além de influenciar

a percepção que os brasileiros mantêm de si mesmos e a visão que os estrangeiros também passaram a ter de nós.

Alguns podem encontrar defeito no título do livro. Afinal, não se trata apenas de *pensamento*, uma vez que agentes políticos se notabilizam pelas ações e não necessariamente pelas reflexões que deixam por escrito; não seria apenas *diplomático*, pois os personagens apoiam-se em razões de Estado e buscam inspiração também em princípios jurídicos ou teorias militares, por exemplo; tampouco seria apenas *brasileiro*, haja vista a origem externa de muitas das ideias que aqui frutificaram. Em sua nota introdutória a este volume, Paulo Roberto de Almeida esgota esse assunto, com notável erudição.

O ponto a sublinhar, e o título do livro o sublinha, é que se reconhece um estilo diplomático característico da Chancelaria brasileira, e que esse modo de tratar os assuntos cristalizou-se em boa medida devido a contribuições dos personagens aqui retratados. Cumpre, portanto, preservar sua memória, que providencia lastro para tratar das novas e crescentemente complexas porfias que o ambiente mundial nos apresenta, assim como se deve proteger o estilo, que conquistou prestígio internacional e tem assegurado o respeito e a confiança de nossos parceiros negociadores nas instâncias internacionais.

Para executar esse projeto, era indispensável o aporte de intelectuais de alto nível, cujo reconhecido saber contribuiria para desenhar-se a melhor obra possível. Era essencial que estivessem disponíveis para integrar um conselho científico e frequentar as reuniões em que se estabeleceriam as linhas de execução do projeto, definindo a metodologia necessária; que ajudassem a escolher os personagens que melhor ilustram a história do pensamento diplomático, e que conhecessem e selecionassem os acadêmicos e os diplomatas (pois a ideia era a de juntar uns aos outros) a serem

encarregados de redigir os ensaios. Uma baliza adicional da Funag era a de que os autores acadêmicos não ficassem centrados apenas no eixo Brasília-São Paulo-Rio de Janeiro, mas proviessem também de outras regiões do país.

Devo ressaltar o papel que teve Paulo Roberto de Almeida para alinhavar os trabalhos. Foi ele que sugeriu nomes de possíveis integrantes do Comitê Editorial, organizou o calendário de reuniões prévias, nas quais foram definidos os períodos a serem cobertos pelo livro, e sugeriu a metodologia básica a ser seguida. Isso feito, o Comitê Editorial, coordenado por Paulo Roberto e composto por Guilherme Conduru, Francisco Doratioto, Antônio Carlos Lessa, Estevão Martins e Eiiti Sato, escolheu, em várias reuniões memoráveis, os 26 personagens e os 26 autores dos textos que se seguem. Quero deixar consignados os meus agradecimentos pela participação de cada um deles na confecção desta obra e a minha admiração pelo seu brilho intelectual, pelo comprometimento com o projeto e pela humildade de abrir mão de preferências pessoais, abraçar as escolhas da maioria e admitir a primazia do possível.

A minha primeira reunião do Comitê Editorial se deu em 12 de dezembro de 2011. Na oportunidade, definimos a meta de lançar o livro na Conferência Nacional de Relações Exteriores, a CORE, ocasião em que a Funag se reúne com acadêmicos de todo o país e que normalmente encerra as atividades públicas da Fundação naquele ano. A CORE de 2013 foi marcada para 11 e 12 de novembro, o que implicava a necessidade de ter todos os textos revisados, diagramados e encaminhados à gráfica em outubro. O tempo acrescentava dificuldades, mas proporcionava, por outro lado, um horizonte para a compleição das responsabilidades de cada um.

Os convites foram expedidos em 7 de janeiro de 2013. A quase totalidade dos convidados aceitou o desafio de escrever cerca de vinte páginas sobre personagens aos quais já haviam dedicado extensa e reconhecidamente fértil pesquisa. Alguns manifestaram preferência por personagens diversos dos que lhes foram confiados. O Professor Stanley Hilton, por exemplo, teria preferido escrever sobre Oswaldo Aranha. Nesse caso, porém, julguei oportuno homenagear um grande diplomata e historiador, João Hermes Pereira de Araujo, que escreveu em 1996 um capítulo do livro "Oswaldo Aranha, a estrela da revolução". Mais uma vez, Paulo Roberto de Almeida teve a gentileza de voluntariar-se para fazer uma síntese desse trabalho.

O projeto tem como escopo acompanhar a ação diplomática brasileira desde o Tratado de Madri, que estabeleceu as bases para a conformação do território nacional, até os dias de hoje. Dada a sua amplitude, a presente etapa da tarefa se encerra em 1964, quando o golpe militar inicia um período de exceção política no Brasil, nutrido visceralmente numa configuração internacional de poder iniciada pouco depois da Segunda Grande Guerra e consolidada naquilo que ficou conhecido como Guerra Fria. O próximo passo será, possivelmente, prosseguir a análise até o restabelecimento da democracia no Brasil, com a aprovação da Constituição de 1988, que antecede de um ano a queda do muro de Berlim e o fim da divisão do poder mundial em dois blocos, liderados pelos EUA e a URSS.

Os personagens retratados neste livro destacaram-se em períodos históricos que tiveram características próprias, e assim a obra foi dividida em três grandes partes. De início, são examinadas as concepções fundadoras do pensamento diplomático; nesse primeiro volume, são avaliadas as contribuições de Alexandre de Gusmão, José Bonifácio, Paulino Soares de Souza, Duarte da Ponte Ribeiro, Francisco Varnhagen, do marquês do Paraná e dos

viscondes do Rio Branco e de Cabo Frio. A segunda parte é dedicada à Primeira República e dela constam análises das realizações de Joaquim Nabuco, do barão do Rio Branco, e ainda de Afrânio de Melo Franco, Rui Barbosa, Euclides da Cunha, Manoel de Oliveira e Domício da Gama. O terceiro volume focaliza a reforma do Estado brasileiro e a modernização da diplomacia, e os personagens retratados são Oswaldo Aranha, Cyro de Freitas-Valle, José Carlos de Macedo Soares, Almirante Álvaro Alberto, Edmundo Barbosa da Silva, Helio Jaguaribe, José Honório Rodrigues, Afonso Arinos, San Tiago Dantas, Augusto Frederico Schmidt e João Augusto de Araújo Castro.

Claro está que todas essas figuras não se encontram na mesma ordem de grandeza. Ao se olhar em retrospecto, a envergadura diplomática de Rio Branco paira inquestionavelmente acima de todos os demais. Basta dizer que foi ele o responsável direto pela ampliação do território nacional em quase um milhão de quilômetros quadrados – uma França e uma Alemanha juntas! Rio Branco terá ainda a sensibilidade visionária para antecipar a necessidade de uma parceria realmente estratégica com os Estados Unidos da América e para promover um entendimento pan--americano que livrasse o Brasil de guerras e propiciasse as condições para o desenvolvimento continuado do país. O seu legado baliza ainda hoje o desempenho de todos os seus sucessores.

Os personagens escolhidos tampouco foram os únicos a marcar os seus respectivos períodos. Outros mereceriam ser também estudados, e com certeza o serão em outras obras, que esta almeja inspirar. Para suprir essa falta, confiou-se a três notáveis intelectuais uma apreciação introdutória de cada um dos períodos. Esses textos, redigidos por Amado Cervo, Rubens Ricupero e Eiiti Sato, são os pilares do livro, que além de facilitar a leitura e a compreensão da evolução histórica, ajudam os capítulos a conversar entre si.

Um projeto como este reclama uma certa homogeneidade formal no tratamento dos personagens. No nosso caso, não se tratava de tarefa simples, pois assim como a escolha dos personagens, a dos autores também se apoiou em critérios algo arbitrários, calcando-se na diversidade e colocando-se figurões dos grandes centros ao lado de talentos emergentes de várias regiões do Brasil. Por minimizar as discrepâncias de abordagem, já no convite foi estabelecido um prazo para que os ensaístas apresentassem as primeiras versões dos seus textos e as compartilhassem com os demais integrantes do projeto, com os quais intercambiariam opiniões num seminário, que foi organizado pela Funag, em Brasília, em julho de 2013 – ou seja, na metade do caminho para a CORE.

Havia basicamente duas metodologias possíveis, a determinação de padrões rígidos para homogeneizar a forma e a substância das pesquisas, ou uma amplitude maior para os autores expressarem suas próprias ideias. A produção acadêmica anglo-saxônica é modelar na obediência de parâmetros que, de fato, ajudam a feitura e a leitura de obras coletivas. Mas há certas coisas que não funcionam direito abaixo do equador e, por isso, optou-se por um modelo que soltasse as rédeas criativas dos autores. Estes puderam escolher o enfoque que lhes parecesse mais adequado à sua avaliação dos personagens. O critério fundamental é o bom senso de cada um. Parto do entendimento de que, dentro de algumas décadas, os leitores atentos que percorrerem essas páginas terão como bônus uma amostragem do pensamento dos autores, um retrato da *intelligentsia* brasileira em 2013, uma fonte adicional de pesquisas sobre as sombras que medeiam entre o rigor científico e as visões políticas de cada um.

O tempo foi curto e colocou uma carga extra nos ombros da equipe da Funag. Fico feliz ao ver, no entanto, que o pessoal se superou e conseguiu a proeza de completar todas as fases do trabalho e ultimar a impressão a tempo de apresentar-se a obra na

abertura da CORE, realizada na Universidade Vila Velha, em 11 de novembro de 2013. Por justiça, realço os méritos e faço públicos os meus agradecimentos à equipe do setor de publicações da Funag, chefiado por Eliane Miranda.

Apesar do zelo dos meus colaboradores, alguns transtornos, decorrentes das exigências da burocracia e de acidentes de percurso que atrasaram a apresentação de alguns textos, tornaram necessário sacrificar alguns complementos que uma obra como esta deveria apresentar. Assim, por exemplo, esta primeira edição não terá um índice remissivo, falta pela qual me desculpo, e prometo que a edição em inglês, que deverá sair proximamente, virá completa.

Espero que os ensaios sejam sobretudo úteis para os jovens diplomatas, colegas que deverão levar adiante a chama que iluminou a trajetória dos personagens retratados nestes volumes. Espero também que inspirem novos candidatos ao Instituto Rio Branco. A esses, todo o estímulo a que tenham carreiras vitoriosas, e votos de que os exemplos dos nossos maiores lhes transmitam a certeza de que as pessoas fazem a diferença.

José Vicente de Sá Pimentel

Brasília, novembro de 2013.

Sumário

Pensamento diplomático brasileiro:
Introdução metodológica às ideias e
ações de alguns dos seus representantes 15
Paulo Roberto de Almeida

Parte I

CONCEPÇÕES FUNDADORAS DO PENSAMENTO DIPLOMÁTICO

Introdução à política externa e às concepções diplomáticas do período imperial 41
Amado Luiz Cervo

Alexandre de Gusmão: o estadista que desenhou o mapa do Brasil 53
Synesio Sampaio Goes Filho

José Bonifácio: o patriarca da diplomacia brasileira 89
João Alfredo dos Anjos

Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai): a construção dos instrumentos da diplomacia brasileira 123
Gabriela Nunes Ferreira

Duarte da Ponte Ribeiro: definindo o território da monarquia 159
Luís Claudio Villafañe G. Santos

Francisco Adolfo de Varnhagen (Visconde de Porto Seguro): pensamento diplomático 195
Arno Wehling

Honório Hermeto Carneiro Leão (Marquês de Paraná): diplomacia e poder no Prata..... 229
Luiz Felipe de Seixas Corrêa

O Visconde do Rio Branco: soberania, diplomacia e força..... 263
Francisco Doratioto

Joaquim Tomás do Amaral (Visconde de Cabo Frio): o pensamento gestor 303
Amado Luiz Cervo

Pensamento diplomático brasileiro: Introdução metodológica às ideias e ações de alguns dos seus representantes

Paulo Roberto de Almeida

Não parece haver dúvidas que a diplomacia brasileira dispõe, historicamente, de ideias, ou de um pensamento, a sustentar-lhe as ações. Uma adesão inquestionável ao direito internacional, o não recurso à força para a resolução de disputas entre Estados, o respeito à não ingerência e à não intervenção nos assuntos internos de outros países, a observância dos direitos humanos e de um conjunto de valores próprios ao nosso patrimônio civilizatório, são todos elementos constitutivos da ação diplomática brasileira, ainda que não se possa dizer que eles sejam exclusivamente ou essencialmente brasileiros, na forma e mesmo no conteúdo.

Não obstante, ao longo de sua história, o Brasil teve de apelar para todos os recursos do direito internacional, para as suas capacidades próprias e, algumas vezes, até para a força das suas armas, para fazer valer a sua integridade territorial, sua soberania nacional, a honra e a defesa da pátria, quando ameaçadas por algum contendor regional ou extra-atlântico. Para tanto apoiou-se naquelas ideias, naquele conjunto de valores e princípios,

eventualmente adaptados às suas necessidades específicas e às circunstâncias que presidiram a cada tomada de decisão em relação ao desafio em causa. Os desafios estiveram geralmente ligados à definição dos limites do "corpo da pátria" – sempre pelas negociações, desde a independência –, ao equilíbrio de poderes e à liberdade de acesso nas fronteiras platinas, às relações com as grandes potências europeias e, depois, com o grande poder hemisférico, à abertura de mercados para os seus produtos e o acesso às fontes de financiamento para o seu desenvolvimento, à participação, em bases equitativas, nas grandes definições relativas à ordem mundial, sua manutenção e funcionamento em bases adequadas à cooperação multilateral.

As ideias e as ações foram as de seus líderes políticos, seus dirigentes estatais, seu corpo de profissionais da diplomacia, seus intelectuais e os membros da elite, de forma geral. Essas ideias e essas ações não existem, portanto, em abstrato, mas sim conectadas a pessoas que a elas aderem e que as fazem movimentar-se, em função de seu próprio substrato intelectual, de seu envolvimento com os assuntos públicos, de sua iniciativa e mobilização numa causa que ultrapassa a dimensão específica das vidas privadas e das atividades profissionais: as pessoas passam a encarnar os interesses do Estado.

Estudos de história intelectual, aplicada às suas relações exteriores, constituem uma reconhecida lacuna na bibliografia especializada do Brasil e o presente livro representa um passo modesto mas importante no sentido de preenchê-la. Trata-se, provavelmente, da primeira tentativa neste gênero, um campo ainda a ser explorado mais detidamente, uma espécie de precursor de futuros estudos monográficos mais elaborados, ou de sínteses gerais na mesma categoria historiográfica. O gênero interessa de perto os profissionais da diplomacia e todos aqueles que gravitam em torno da formulação e da execução das relações exteriores do

Brasil, mas também os acadêmicos que modelizam cenários para as relações internacionais, como os cientistas políticos, ou aqueles que tratam de sua interpretação *a posteriori*, como é o caso dos historiadores.

Examinemos, nesta introdução geral, os fundamentos conceituais desta iniciativa da Fundação Alexandre de Gusmão. O projeto, uma simples proposta na sua formulação original, foi bem acolhido e passou imediatamente a ser concretizado pelo presidente da Funag, a quem cabe o mérito de ter conseguido levá-lo adiante, mesmo enfrentando as conhecidas restrições orçamentárias que sempre atingem projetos eminentemente culturais, em momentos econômicos difíceis, como os que podem sobrevir conjunturalmente.

Vejamos, portanto, o que justificaria a conjugação de três conceitos independentes – um substantivo e dois adjetivos – numa mesma obra, cuja principal unidade intelectual provém da tentativa de descobrir alguma identidade de propósitos num longo *continuum* de ideias e de ações voltadas, ambas, para a diplomacia e para a política internacional do Brasil ao longo de mais de dois séculos? O substantivo é, obviamente, o "pensamento", e os "adjetivos" são os dois qualificativos que lhe seguem, e todos eles requerem alguma explicação.

São eles apropriados, coerentes entre si, justificados e adequados aos objetivos pretendidos pelos organizadores, o pequeno coletivo de acadêmicos e diplomatas que discutiu os primeiros rascunhos do projeto e decidiu levá-lo adiante, a um ritmo inédito para os padrões normalmente encontrados nesse tipo de empreendimento? Examinemos, primeiro, cada um dos componentes do título desta obra coletiva, para debruçarmo-nos, complementarmente, sobre as ideias e ações a eles associadas.

Pensamento

O que representa o conceito, no contexto dos estudos de história das ideias ou dos ensaios de historiografia intelectual? Trata-se de uma categoria abstrata, algo como um ajuntamento de contribuições voluntárias para algum clube metafísico, ou um conjunto preciso de estudos sobre propostas concretas de ação que, ao longo do tempo, guiaram a condução da diplomacia nacional? Seria ele mais apropriado a uma monografia acadêmica, ou poderia ele contentar-se com uma compilação de ensaios individuais, seguindo estilos e metodologias diversos como os aqui apresentados?

O campo da história das ideias tem sido pouco trabalhado no Brasil. Existem, obviamente, alguns bons exemplos de histórias setoriais, algumas por sinal excelentes; podem ser aqui registrados, ainda que de maneira perfunctória, ensaios sintéticos de ideias políticas (Nelson Saldanha, João de Scantimburgo, Nelson Barreto, por exemplo), filosóficas (magnificamente sintetizadas por Antonio Paim e Ricardo Velez-Rodriguez, depois do esforço pioneiro de João Cruz Costa), ou até mesmo econômicas (ainda que sob a forma sumária de entrevistas e coletâneas de trabalhos de alguns mestres). Mas são reconhecidamente parcos os esforços de síntese desde uma perspectiva global e comparativa, embora não tenham faltado tentativas meritórias nesse sentido.

O exemplo que mais se aproxima do conceito aqui privilegiado é a obra em vários volumes do crítico literário Wilson Martins, que, numa série em sete tomos – *História da Inteligência Brasileira* – abordou o crescimento da produção intelectual brasileira desde o início da nacionalidade até meados do século XX. O pensamento nacional encontra-se ali representado por escolas e figuras luminares de nossa cultura, que Martins correlaciona com as ideias dominantes em cada época, buscando enfatizar, com seu estilo

elegante e refinado de análise, a contribuição de cada uma delas para aquilo que ele chamou de construção da inteligência nacional.

O livro que aqui se apresenta não tem esse tipo de pretensão totalizante. Por um lado, trata-se de obra coletiva, sujeita, portanto, a diferentes enfoques historiográficos e a metodologias de análises também diversas, sobre cada um dos personagens selecionados. Uma outra limitação é que ele não cobre o universo completo daqueles que contribuíram, com seus escritos, palavras e ações, para a construção do que foi aqui chamado, com certa liberdade conceitual, de pensamento diplomático brasileiro.

Muitos outros representantes do pensamento e ação vinculados, de uma forma ou de outra, às relações internacionais do Brasil desde a conformação do Estado independente, ainda que não comparecendo nesta compilação de estudos biográfico-intelectuais, trilharam o percurso aqui percorrido pelos personagens escolhidos para integrar este projeto de estudos que se pretende inicial e precursor de novas tentativas e complementos neste mesmo terreno. Entretanto, são poucos os personagens selecionados que já foram objeto de monografias analisando seu pensamento, no terreno aqui privilegiado para enfoque mais detalhado. Não figuram nesta obra todos os atores suscetíveis de consideração inclusiva, mas os que nela figuram tiveram impacto efetivo e influência real na política externa do país, o que pode ser avaliado por sua presença continuada nos registros históricos, na literatura especializada, na memória coletiva, tanto quanto nas referências preservadas por atores ou pensadores ulteriores, que souberam reconhecer alguma dívida intelectual para com seus antecessores de cátedra ou de gabinete.

O livro ora publicado se aproxima, assim, de uma "história das ideias diplomáticas brasileiras", congregando um conjunto de ensaios sobre personagens da história brasileira que

influenciaram, ou até conduziram, sua política internacional, ou as relações exteriores do país, em campos ou setores determinados. Ele constitui, portanto, uma promessa feliz de que este tipo de lacuna possa estar sendo parcialmente sanada. Ele representará, ao menos, uma coletânea de estudos focados sobre a contribuição dos personagens selecionados para a construção de uma inteligência nacional no terreno da diplomacia.

A iniciativa talvez fosse sentida há mais tempo, mas não tinha sido ainda objeto de um projeto de trabalho como este agora formulado e conduzido pela Fundação Alexandre de Gusmão, que constitui, justamente, o braço intelectual e um promissor "tanque de ideias" do corpo diplomático brasileiro. A Funag, pelo imenso volume de publicações já realizadas, vem, justamente, preenchendo esse tanque com mais ideias, e a organização, pelo seu presidente, deste projeto inédito nos seus anais editoriais reforça significativamente o segundo conceito, o qual, aliás, na formulação original em língua inglesa, vem em primeiro lugar.

O fato de um livro como este estar sendo publicado agora indica, certamente, amadurecimento intelectual por parte da diplomacia profissional, mas também revela o crescimento da comunidade acadêmica nesse terreno especializado das humanidades, o estudo das relações internacionais do Brasil. A tarefa não era simples, além e acima da conformação simplesmente biográfica de cada um dos personagens. Ela implicava o estabelecimento de relações bem definidas entre os personagens e suas ações e reflexões nos campos das relações exteriores e da diplomacia, a análise de seus aportes específicos nesses mesmos campos, bem como alguma qualificação dessas contribuições no contexto histórico – institucional e intelectual – no qual eles estiveram imersos.

A intenção não foi tanto a de oferecer biografias resumidas de personagens que tiveram impacto na diplomacia brasileira

– pelas suas ideias ou ações – mas a de oferecer uma moldura conceitual e humana à construção da já referida inteligência diplomática pelo exame dos escritos, dos trabalhos e das ações de pensadores e operadores brasileiros no campo internacional. Independentemente de constituir, ou não, uma primeira referência nessa área de estudos, o livro pretende ser, justamente, a semente de um projeto mais abrangente de análise sistemática das contribuições de gerações de pensadores e executores práticos que foram acrescentando seus tijolos conceituais e pragmáticos a um edifício – a diplomacia brasileira – que passa por ser, com razões legítimas para tal aspiração, uma das mais eficientes e bem preparadas no campo das burocracias estatais voltadas para as relações internacionais dos Estados nacionais contemporâneos.

Diplomático

Metodologicamente, não existem dúvidas quanto ao termo, em sua acepção política ou funcional. A diplomacia é, justamente, a arte das palavras e toda ela é feita em torno de ideias, de conceitos, de argumentos, que depois vão se materializar em acordos bilaterais, em tratados multilaterais, em declarações universais, que se pretendem guias para a ação dos Estados no plano externo e para as relações de cooperação, ou até de conflito, entre eles. O argumento central desta obra aponta, entretanto, para o embasamento ou a vinculação da diplomacia com algum tipo de pensamento que possa ser considerado como especificamente brasileiro.

A questão envolve muitos matizes, e não é possível respondê-la em abstrato. O caráter de ser, ou do ser diplomático, se refere aos atores ou aos atos, em si? Em outros termos, ele deriva da qualidade dos agentes, ou da natureza da ação? E sendo ação, seria

ela diplomática, ou apenas estatal, aplicada às relações exteriores, ou à política internacional? Esta não é, exatamente, uma dúvida hegeliana, mas de sentido prático, mais na linha do empirismo inglês do que na da filosofia alemã. Para evitar um inútil debate terminológico, sem muita relevância para os propósitos desta obra, digamos que o caráter diplomático do pensamento, se ele existe de fato, se refere mais ao contexto desse tipo de formulação ideal-típica, enquanto guia para a ação de homens públicos, do que uma reflexão teórica, ou puramente especulativa, destacada de seu contexto histórico ou de suas aplicações concretas. Ou seja, estamos falando de contribuições de pensadores – pelos seus escritos e palavras – e de homens práticos – pelas suas ações e cargos desempenhados no Estado – que impactaram, de modos diversos, a maneira pela qual a ação externa desse Estado se manifestou, ao longo do período histórico aqui coberto.

Alguns dos personagens aqui presentes não puderam, por circunstâncias diversas, deixar um corpo articulado de propostas em torno de uma política externa "ideal" para o país, mas todos eles, teóricos ou praticantes dessa atividade especializada, souberam guiar-se por valores, princípios e por interesses concretos do país com vistas a responder a desafios externos ou fazer o país afirmar-se na ordem internacional. Ainda que o pensamento fosse embrionário – como na fase de construção do Estado brasileiro e do "corpo da pátria" – a decisão por alguma opção política, no contexto regional ou mais amplo, era sempre diplomática.

Por exemplo: preservar, ou não, o tráfico e a escravidão podia ser uma condição essencial da manutenção do tipo de formação econômica e social que caracterizava o Brasil agrário-exportador do início do século XIX, mas fazê-lo, no contexto do abolicionismo montante desde o início daquele século exigia uma ação diplomática que envolveu a maior parte dos homens públicos do Primeiro e do Segundo Reinado, assim como da Regência. Não havia necessidade

absoluta de fazê-lo, como já havia tentado sugerir, sem sucesso, José Bonifácio; contudo, uma vez que se adotou essa opção, coube aos diplomatas do Império defender a causa frente à prepotência do *hegemon* da época, o império britânico (como, aliás, descobriu, desde cedo, o jovem Tomaz do Amaral, o futuro Visconde de Cabo Frio). Eles o fizeram até que Paulino, sabiamente, resolveu encerrar esse triste episódio defensivo da diplomacia brasileira.

Dois exemplos, entre muitos outros, de decisões diplomáticas tomadas por não diplomatas: participar, ou não, de uma guerra externa, que não fosse a defesa estrita do território nacional, como cabe a qualquer Estado detentor de soberania plena e como incumbe aos militares profissionais? Aliar-se, ou não, aos inimigos de Rosas, para derrubar o ditador de Buenos Aires? Decidir, ou não, pelo envio de tropas às frentes de batalha da Segunda Guerra Mundial, contra as forças do nazifascismo? Os homens que estiveram por trás, ou à frente, dessas decisões – Honório Hermeto e Paulino, num caso, Oswaldo Aranha e Vargas, no outro – podem não ter elaborado alguma explicação substantiva, de tipo diplomático, para justificar tais decisões, sobre como ou porque elas foram tomadas, mas eles tinham plena consciência de quais interesses nacionais relevantes estavam envolvidos em cada um dos casos.

Um outro exemplo do caráter especificamente diplomático de um tipo de pensamento que deve ser considerado original e ousado, em relação ao padrão habitual das negociações diplomáticas: resolver a questão do Acre pela arbitragem, como parecia ser o hábito no contexto da passagem do século XIX, e como autorizavam os diversos tratados de arbitragem já assinados ou em negociação, ou optar pela negociação direta, inclusive pela oferta de dinheiro como compensação, como preferiu o Barão do Rio Branco? É sabido, por exemplo, que Rui Barbosa, considerado um dos pensadores das relações internacionais do Brasil, refugou ante a solução do Barão apresentada à Bolívia, tendo se afastado

da delegação negociadora sobretudo por esse motivo. No entanto, Rio Branco, que dominava como poucos o pensamento e a ação dos diplomatas, sobretudo europeus, soube inovar, onde Cabo Frio tinha, até então, administrado um dossiê explosivo nos moldes tradicionais a que estava acostumado desde o início do Segundo Império. O Barão certamente foi um grande pensador da diplomacia brasileira, ainda que tenha escrito pouco sobre ela, de modo generalista; mas ele foi, sobretudo, um grande formulador diplomático, seus escritos foram quase todos de circunstâncias e eminentemente práticos, e foi isso que o distinguiu da maioria de seus colegas e de seus admiradores fora da carreira (à qual, aliás, ele veio a pertencer tardiamente).

Oswaldo Aranha, por sua vez, que pode ser considerado uma espécie de seguidor espiritual e prático do Barão, não era diplomata de carreira, mas, antes mesmo de assumir encargos e funções na diplomacia brasileira, já era, justamente, o mais diplomático dos políticos brasileiros, vindo de uma longa trajetória de negociações pragmáticas, envolvendo políticos e militares, para atingir objetivos com os quais se identificava plenamente. A derrubada da "República carcomida" foi um deles, e ele exerceu muita "diplomacia negocial", com mineiros e conterrâneos gaúchos, antes de se lançar na revolução que derrocou Washington Luís; da mesma forma, ele considerou que o envio de tropas para o teatro da guerra europeia era a mais diplomática das decisões que o ditador deveria tomar, de molde a assegurar um lugar para o Brasil na construção da ordem internacional do pós-guerra.

Por aí se vê que, mesmo quando o "pensamento" apresenta-se como algo difuso, seu caráter especificamente diplomático salta imediatamente aos olhos, o que é evidenciado pelas ideias e ações dos personagens selecionados para integrar este volume, tenham sido eles políticos profissionais, diplomatas "improvisados", ou até militares que se exerceram mais pela pluma e pela palavra do que

pelo sabre. Se, como queria Clausewitz, a guerra é a continuação da política por outros meios, a diplomacia é justamente a tentativa de preservação da palavra quando o sabre está pronto para ser desembainhado. Todos os pensadores e agentes acima mencionados souberam combinar as virtudes dos soldados e dos diplomatas para atingir objetivos que tinham sido definidos como correspondendo aos interesses nacionais permanentes, e nisso eles foram diplomatas que se alçaram à condição de estadistas.

Brasileiro

Finalmente, o termo qualificativo de naturalidade ou de nacionalidade. Uma vez que o substantivo e o seu primeiro adjetivo, diplomático, são seguidos do aditivo "brasileiro", significaria isto que o pensamento diplomático é especificamente do Brasil? Certamente, para os agentes, ou atores, não exatamente para o pensamento. Todos concordam, por exemplo, que a diplomacia brasileira sempre se guiou por certo valores e princípios desde longo tempo presentes nos discursos e tomadas de posição oficiais: respeito absoluto às normas do direito internacional, solução pacífica de controvérsias, não ingerência nos assuntos internos dos demais países, defesa intransigente da soberania nacional, cooperação bilateral e multilateral em prol do desenvolvimento harmônico de todos os povos, mas o que haveria de exclusivamente brasileiro em todos esses elementos, comumente partilhados por tantos Estados?

Alexandre de Gusmão, quem dá início a esta série de personagens, era um agente diplomático da Coroa portuguesa atuando em defesa dos interesses da metrópole, num contexto em que os territórios que ele brilhantemente incorporou ao "corpo da pátria" eram "pedaços" de uma América portuguesa que começou

relativamente reduzida a uma faixa da costa, mas que, pela ação dos bandeirantes "brasilienses" e dos exploradores lusitanos, se expandiu muito além da linha de Tordesilhas. Ele foi, justamente, um súdito português que Hipólito da Costa – ao refletir sobre o título que daria ao seu "pasquim" do exílio britânico – designaria como "brasiliense", para distinguir os coloniais nascidos no Vice-Reino daqueles "brasileiros" que, etimologicamente, seriam, segundo a sua explicação, profissionais do comércio de pau-brasil.

O Brasil, como entidade "homogênea" só surge algum tempo depois da independência, como já argumentou o historiador-diplomata Evaldo Cabral de Melo. Não se trata apenas da "invenção" da nacionalidade ou da identidade nacional – como argumentado em obras do historiador e diplomata Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos – mas basicamente do acabamento da unidade nacional nos planos administrativo, político e econômico, ou ainda da obra de conexão "telegráfica" do país através de terras incógnitas e indevassadas até bem entrado o século XX: no vasto interior do país, ou até próximos de suas costas, como constataram Euclides da Cunha e Rondon, havia brasileiros que sequer se sabiam brasileiros.

Nem todos os personagens aqui estudados em sua contribuição intelectual ou prática para a diplomacia brasileira eram nascidos no Brasil, mas todos eles foram, ou se tornaram, "brasileiros" pela sua identidade profunda com a nação, com o território, o Estado reconhecido geopoliticamente como sendo o Brasil contemporâneo (ou seja, pós-Reino Unido). Todos eles serviram ao Brasil, em devir (no caso de Gusmão, ou mesmo de José Bonifácio) ou ao Brasil que estava sendo efetivado em seu tempo de vida, pelas vias da diplomacia, ou seja, instruindo ou cumprindo instruções vinculadas a uma Secretaria de Estado, seja a dos negócios estrangeiros, fosse já a das relações exteriores. Foi o caso, por exemplo, de Duarte da Ponte Ribeiro, de Paulino, ou do próprio Honório Hermeto Carneiro Leão, o Marquês do

Paraná: eles participaram da construção da nação, depois de terem herdado um Estado embrionário, algumas vezes sob ameaça de fragmentação regional, mas ainda profundamente marcado pelas boas tradições diplomáticas portuguesas, das quais, aliás, ele tardou em se separar.

Isso quanto aos personagens; mas e quanto ao pensamento? Haveria um pensamento diplomático que possa ser identificado como essencialmente brasileiro, distinto, por exemplo, do caldeamento de doutrinas, princípios de direito, concepções políticas ou econômicas, que também estavam sendo feitas em outras nações em formação nas Américas e alhures?

A meu ver não. Não identifico "jabuticabas" imperiais ou republicanas que tenham sido criadas e desenvolvidas pelos nossos estadistas ou pensadores, e que representem um aporte original, ou exclusivo, ao estoque de conhecimentos práticos aplicados na diplomacia imperial ou republicana. O *uti possidetis*, intensa e extensivamente usado como um dos princípios negociadores ao longo do século XIX e início do XX para consolidar as fronteiras nacionais, era um antigo recurso do direito romano para regular ocupações fundiárias. No campo das relações assimétricas, por exemplo, tão bem estudadas por Ricupero no seu texto sobre o Barão do Rio Branco, os juristas e diplomatas da Argentina souberam inovar no campo do direito internacional, com a cláusula Calvo, sobre o esgotamento dos recursos internos, seguida da doutrina Drago, que buscou aplicar o monroísmo unilateralista contra as intervenções estrangeiras nas Américas, até mesmo contra a própria pátria de Monroe; tal tipo de "nacionalismo legal", apresentado como mecanismo de defesa da jurisdição nacional em face de interesses estrangeiros, acrescido da fórmula defensiva ulterior, contra o arbítrio dos poderosos, não foi cogitada pelos

conselheiros do Império, inclusive porque este era um bom pagador de todos os seus débitos externos.

Os políticos, os professores, os tratadistas brasileiros, os membros do Conselho do Império e os tribunos da República, todos eles eram homens versados na melhor literatura disponível em suas épocas respectivas, figurões que tinham lido tanto os filósofos iluministas quanto os teóricos do Estado e da administração pública, homens que, como Paulino, aplicaram princípios do direito administrativo (então nascente) e do direito das gentes às necessidades específicas brasileiras. Acredito, entretanto, que não se pode dizer que tenham criado doutrinas ou um pensamento brasileiro dotado de validade geral ou de permanência teórica, de molde a justificar um qualificativo exclusivo de origem. Rui Barbosa talvez tenha sido o mais teórico dos formuladores de um pensamento brasileiro em política internacional, mas no meu entender suas "lições" de diplomacia não se afastam do tronco central do direito internacional; o que ele demonstra, cabalmente, é que o direito admite uma única interpretação, a da igualdade soberana entre todas as nações, não a desigualdade de fato que as nações poderosas pretendiam ver formalmente consagrada. Este tipo de questão continuou a frequentar os discursos e pronunciamentos da diplomacia brasileira, seja na Liga das Nações, como evidenciado na ação de Afrânio de Melo Franco, seja no momento da criação da ONU – especialmente na definição do papel do seu Conselho de Segurança – seja ainda hoje, quando se debate a democratização dessas estruturas envelhecidas.

Todos os personagens selecionados para este volume, brasileiros de raiz ou brasileiros por opção, pensaram e trabalharam com base no estoque de conhecimentos e de experiências práticas disponíveis aos cidadãos educados de suas épocas respectivas: eles formularam sugestões, ou guias para a ação, a partir de seus estudos, suas leituras, suas observações feitas a partir dos livros,

das lições aprendidas nas faculdades, no convívio com homens de Estado, magistrados, professores, diplomatas ou militares com os quais podiam confrontar opiniões e propostas de ação que melhor servissem ao Brasil no contexto de suas relações regionais e internacionais. Nesse campo das iniciativas e ações de Estado existe ampla margem para o exercício do livre-arbítrio, mas o mais provável é que eles o tenham feito com base numa reflexão ponderada sobre os melhores caminhos a serem adotados em face de desafios concretos, não de considerações abstratas.

Seria, então, o qualificativo "brasileiro" um mero acidente geográfico, no quadro de um conjunto de ideias e ações dotadas de validade geral, podendo ser aplicadas indistintamente ao Brasil, aos vizinhos da América hispânica, aos Estados nacionais já consolidados na Europa ou na Ásia? De certa forma sim, já que o título deste livro poderia ser, igualmente, "pensamento diplomático no Brasil", antes que "do Brasil". É meu entendimento que o País não inovou de maneira inédita em "lições" de diplomacia ou de política internacional, mas o conjunto de "soluções" aplicadas aos seus desafios externos, regionais e internacionais pode, eventualmente, servir de base a alguma síntese aplicada às suas relações exteriores.

Não existe um "jeitinho" brasileiro de fazer diplomacia, embora possa haver algumas peculiaridades pouco recomendáveis no plano do direito internacional, ainda que reduzidas em número e felizmente não persistentes. Por exemplo: a legislação sobre o tráfico de escravos, de 1831, decorrente de um dos primeiros tratados bilaterais assinados pelo novo Estado independente – a convenção para a abolição do tráfico, firmada pelo Brasil e pela Grã-Bretanha, em novembro de 1826 – ficou consagrada na literatura, como sendo "para inglês ver", uma expressão ainda hoje frequentemente usada, ainda que poucos saibam de sua origem numa peculiaridade da política brasileira daquela época.

Se, por um lado, o Brasil nem sempre inovou na forma ou nos procedimentos, por outro, os seus dirigentes buscaram invariavelmente escolher as melhores soluções diplomáticas para os desafios históricos do país. Foi assim nos conflitos do Prata, foi assim nos dois conflitos mundiais do século XX. O país sempre procurou pautar-se, no campo de suas relações exteriores, pelos mesmos princípios que guiavam as chamadas "nações civilizadas" nas quais ele buscava se guiar: de certa forma, ele queria ser como a Europa, ter maneiras francesas (ainda que sustentadas pelo dinheiro britânico), mesmo quando exibia um parlamentarismo de fachada e escondia um escravismo renitente. Ainda assim, conseguiu manter um Estado relativamente funcional e certo sentido de unidade nacional, enquanto as nações vizinhas se desmembravam no caudilhismo e nas guerras civis. O Império se pretendia avançado: o direito, *grosso modo*, prevalecia, o que permitiu a um dirigente estrangeiro, o presidente da Venezuela, designar o Brasil imperial, no momento de sua derrocada, como tendo sido a única república no continente.

De fato, fazendo, ao final da primeira República, uma síntese da evolução política e diplomática do Império, dizia Pandiá Calógeras num livro de feitura didática:

> *Grande e nobre fora a tarefa cumprida pelo Império. Estava o Brasil sob a ameaça de desintegração por fatores múltiplos e, entretanto, se manteve unido. . . Quanto às relações exteriores, a mesma marcha ascensional era notada. . . A hostilidade generalizada contra o Império por parte das Repúblicas sul-americanas . . . ia aos poucos cedendo, e vinha substituída por um ambiente de confiança mútua. Da Europa como da Norte América, provas idênticas de crédito político e internacional afluíam ao Brasil. . . Nenhuma dúvida pairava sobre a posição eminente do Império na*

> *América do Sul e novas demonstrações de tal sentimento eram prodigalizadas no Congresso de Montevidéu sobre o Direito Internacional Privado e na Primeira Conferência Pan-Americana de Washington, em 1889. (*Formação Histórica do Brasil, *1930).*

Outra não era a opinião de um grande diplomata e acadêmico desse período, Oliveira Lima, em livro, também de síntese, sobre o império brasileiro.

Essa posição eminente, refletida no texto de Calógeras, era em grande parte devida ao trabalho competente da diplomacia imperial, que nessa época já atuava em bases profissionais, ainda que segundo critérios próprios aos valores da monarquia. A República, pelo menos na diplomacia, e em geral no papel, buscou preservar – nem sempre com pleno sucesso – o sentido da lei, do respeito às normas mais avançadas do direito internacional, a não intervenção nos assuntos internos de outros povos, a convivência pacífica entre as nações e o respeito à igualdade soberana entre elas, tal como expresso por Rui na segunda conferência da Haia (1907).

Ainda que tal modo de ser, herdado do Império, e tal tipo de comportamento, no plano externo, fossem tachados, mais tarde, de "bacharelescos", esses princípios e valores foram incorporados pelo corpo diplomático profissional e pelos bacharéis que guiaram a política externa nacional nos anos e décadas seguintes, o que certamente contribuiu para atribuir à diplomacia brasileira essas marcas de qualidade, de respeito e de seriedade que permaneceram seus atributos reconhecidos durante todo o período coberto por esta obra. Eles estão de tal modo identificados com o Brasil, no exercício de suas relações exteriores, que foram, no segundo pós-guerra, integrados plenamente ao processo de formação dos diplomatas brasileiros, daí em diante monopolizado pelo

Instituto Rio Branco. Eminentes intelectuais, professores respeitados, tribunos de escol e grandes personalidades públicas não apenas formaram gerações de diplomatas como também serviram, ocasionalmente, em embaixadas ou em delegações enviadas a conferências internacionais, contribuindo para essas demonstrações de ecletismo e de profissionalismo que passaram a caracterizar a diplomacia brasileira.

Ideias e ações ao longo do tempo, mas sobretudo pensadores e atores

Ideias e ações não existem num vácuo, como resultado de algum "espírito hegeliano" que pairasse como a coruja de Minerva sobre as chancelarias; elas não podem simplesmente se manifestar sem o suporte daqueles que formulam propostas e dos que implementam decisões de política externa, num determinado contexto histórico e nas circunstâncias que são oferecidas pelo ambiente externo, regional ou mais amplo, com todos os constrangimentos que tais variáveis independentes impõem ao Estado e a seus agentes. A opção pela minibiografia dos personagens e a recomendação para que cada colaborador convidado oferecesse uma síntese sobre a contribuição de cada um deles ao pensamento coletivo ou a ação prática da diplomacia brasileira impôs-se, assim, como a metodologia mais adequada para abordar qualitativamente a construção dessa ferramenta ao longo do tempo.

A expressão "pensamento diplomático brasileiro", por meio de seus principais personagens, encontra-se, assim, justificada e legitimada por uma cultura coletiva específica dos diplomatas, o alto grau de socialização obtido no treinamento dos iniciantes, sua adesão a certo *esprit de corps* (mesmo dos que apenas temporariamente são "diplomatas"), sem negligenciar, por fim, a

famosa continuidade na mudança, mais alegada do que realmente provada. Esta, ou o seu exato espelho, a mudança na continuidade, vem sendo, justamente, repetida por levas sucessivas de autoridades que assumiram a direção do serviço exterior brasileiro, desde que Rio Branco abrilhantou a carreira, e o serviço, com seu espírito pragmático na condução da agenda, seu domínio seguro sobre os dossiês de trabalho, fundamentado em vasta cultura histórica e política e na rigorosa observância das normas e princípios do direito internacional.

Certos personagens aqui presentes foram bem mais práticos do que teóricos, ou mais empreendedores do que reflexivos: é o caso, por exemplo, de Duarte da Ponte Ribeiro, um diplomata "a cavalo", e pode ter sido, também, o de Oswaldo Aranha, um político-diplomata que gostava de cavalos, mas que tinha uma certa ideia do Barão e de seus ensinamentos de política internacional; ele também foi influenciado, e tinha o maior respeito, por Afrânio de Melo Franco, um grande negociador e conhecedor do direito internacional. O Barão foi um dos mais distinguidos dentre os muitos homens de pensamento e ação que construíram uma ferramenta diplomática da mais alta qualidade ao longo de mais de duzentos anos de esforços e dedicação por parte dos funcionários permanentes e daqueles que foram chamados, ocasional e regularmente, a se desempenhar no serviço exterior da nação. O primeiro deles, chamado justamente de patriarca da diplomacia brasileira, foi José Bonifácio, que tentou oferecer uma agenda completa de mudança da própria estrutura econômica e social da nação recém-independente, mas foi frustrado em seus intentos mais ousados. O Marquês de Paraná, o Visconde do Uruguai e o Visconde do Rio Branco foram mais bem-sucedidos nas suas manobras para reequilibrar as relações de força nas fronteiras platinas, ainda que ao custo de terem de apelar para a força das armas, quando a do direito falhou.

Outros personagens foram mais eloquentes do que práticos: talvez tenha sido o caso de Rui Barbosa e de Joaquim Nabuco. Vários foram exclusivamente diplomatas, como Cabo Frio, Freitas-Valle, Edmundo Barbosa da Silva e Araújo Castro; outros essencialmente pragmáticos, como Domício da Gama, Macedo Soares ou o Almirante Álvaro Alberto; alguns foram profissionais eminentes em suas áreas, como os historiadores Varnhagen, Oliveira Lima (também diplomata) e José Honório Rodrigues, e os juristas Afrânio de Melo Franco e San Tiago Dantas; outros pareciam visionários, talvez até ideólogos (no bom sentido da palavra), como Euclides da Cunha, Augusto Frederico Schmidt e Helio Jaguaribe. Enfim, a gama aqui representada constitui um leque abrangente de homens de pensamento e de ação, cujo impacto na diplomacia do seu tempo, e em seus efeitos duradouros, pode ser medida, justamente, pela existência de um lastro respeitável no plano documental e bibliográfico, e pela disponibilidade de trabalhos de autores-colaboradores que já se tinham feito conhecer por pesquisas sólidas nas áreas e nos personagens selecionados, com publicações neles focados ou cobrindo as épocas e temas em que eles se tinham distinguido.

Marcos cronológicos e divisão estrutural da obra

Uma das primeiras definições a serem discutidas ao início do projeto referia-se à cronologia, ou à extensão histórica do projeto. Este, obviamente, deveria começar pela formação do Estado brasileiro – e a inauguração de uma diplomacia efetivamente nacional – e terminar em algum momento da era contemporânea: optou-se pelo ano de 1964, no momento da ruptura autoritária com a República de 1946.

O ponto de partida, na verdade, antecede o ano de 1822, já que não se poderia excluir de uma obra de referência como a que se pretendia elaborar a contribuição do chamado "avô da diplomacia brasileira", o personagem que, aliás, dá o nome à Fundação que se responsabilizou pelo projeto: Alexandre de Gusmão. Ele foi, justamente, o foco do primeiro capítulo substantivo do livro, na parte que tratou das concepções fundadoras da diplomacia brasileira. Essa parte ainda abriga alguns dos "pais fundadores" da nação e do Estado brasileiro, assim como da própria diplomacia: José Bonifácio, seguido de Paulino Soares de Souza, Duarte da Ponte Ribeiro, Francisco Varnhagen, Honório Hermeto Carneiro Leão, o Visconde do Rio Branco e o "mais longo" secretário-geral da história do ministério, Cabo Frio.

A segunda parte, voltada para a política internacional da Primeira República, tratou de alguns grandes nomes que vieram do Império, mas que engrandeceram a diplomacia republicana, começando por Joaquim Nabuco. O Barão do Rio Branco ocupa papel de destaque nessa fase, mas também seus amigos, e eventuais auxiliares, Rui Barbosa e Euclides da Cunha, que também cumpriram missões diplomáticas sem serem profissionais do serviço exterior. Dois outros diplomatas, Manoel de Oliveira Lima, também historiador e articulista, e Domício da Gama, completam esse primeiro ciclo republicano. Aqui entrou também o jurista Afrânio de Melo Franco, que iniciou uma carreira diplomática, foi para a política, exerceu diversas missões diplomáticas durante a República Velha – entre elas a frustrada missão de colocar o Brasil no conselho da Liga das Nações – mas que também foi o primeiro chanceler do novo regime, em 1930, na verdade da junta militar que negociou com os revolucionários, e que continuou sob o governo provisório de Getúlio Vargas.

A terceira e última parte cobre toda a era Vargas e a República de 1946, começando pela própria reforma do Estado

e a modernização da diplomacia, iniciada sob Afrânio de Melo Franco e continuada por Oswaldo Aranha, o homem que terminou de unificar as carreiras do ministério, e que não só liderou a revolução de 1930, como também manteve firmemente o Brasil no campo democrático durante os tempos sombrios da ascensão do nazifascismo e do Estado Novo no Brasil. O nome que primeiro representou a diplomacia multilateral do Brasil foi o de Cyro de Freitas-Valle, que teve em sua vertente econômica a importante contribuição de Edmundo Penna Barbosa da Silva, ambos relativamente desconhecidos, hoje, dos mais jovens. Outros nomes que ilustraram tanto a era Vargas quanto o período democrático ulterior foram os do empresário e político José Carlos de Macedo Soares (chanceler nos dois regimes) e o de um militar, o Almirante Álvaro Alberto, bastante identificado tanto com o CNPq quanto com o primeiro programa nuclear brasileiro.

O final do período, cobrindo a fase otimista da presidência JK e os anos turbulentos dos governos Jânio Quadros e João Goulart, foi representado pelas figuras do sociólogo Helio Jaguaribe, do historiador José Honório Rodrigues, pelo poeta Augusto Frederico Schmidt, e pelos juristas e políticos Afonso Arinos e San Tiago Dantas. Finalmente, encerra o exame das grandes personalidades o nome do embaixador Araújo Castro, o último ministro de Goulart e uma das cabeças que continuou a moldar a política externa brasileira nos anos à frente, influente até nossos dias. Vários nomes ficaram de fora, não por exclusão deliberada, mas por dificuldades práticas do próprio projeto, já de si bastante amplo e talvez ambicioso demais; entre estes poderíamos citar Raul Fernandes, um jurista que vem do tratado de Versalhes e da criação da primeira Corte Internacional de Justiça – dita de Arbitragem, à qual seu nome está associado pela chamada "cláusula facultativa de arbitragem obrigatória" –, e João Neves da Fontoura,

colega de Vargas e de Oswaldo Aranha na revolução de 1930 e duas vezes chanceler sob a república de 1946.

A opção pelo corte ao início do regime militar deveu-se a considerações de ordem prática: alguns dos personagens que atuaram na fase recente continuam presentes, de certa forma, no desenho ou na execução da diplomacia. Um projeto para a fase contemporânea, quase de "história imediata", teria de balizar-se por outras exigências metodológicas.

O sentido do empreendimento intelectual

Esta obra afirma-se, a meu ver, como um dos mais sérios projetos de natureza intelectual implementados pelo Itamaraty. Não apenas uma coleção de biografias sintéticas, com muitas considerações analíticas sobre as ideias e ações dos personagens selecionados, este empreendimento pode ser visto como um exemplo de história intelectual, mesmo se alguns personagens tenham atuado mais pela prática dos telegramas, dos memoranda, e dos discursos, do que sob a forma de escritos sistemáticos (mas mesmo eles tinham uma concepção precisa do como deveria ser a diplomacia brasileira à qual serviam). Todos eles produziram narrativas sobre como viam e sobre como deveria ser a política externa, nos expedientes de serviço ou nas obras e memórias produzidas. Foram estadistas, na concepção lata da palavra, no sentido em que uma certa ideia do Brasil, geralmente grandiosa, estava sempre presente nesses escritos, a guiar-lhes os passos nas decisões mais relevantes.

Foi essa tradição que o projeto pretendeu resgatar e expor. Com as eventuais limitações que ela possa conter, este livro constitui um esforço pioneiro de identificação e de apresentação das ideias e dos conceitos que balizaram, orientaram ou guiaram a

formulação e a execução prática das relações exteriores do Brasil, desde seu alvorecer, enquanto Estado autônomo, até quase o final do segundo terço do século XX; espera-se que ela possa servir de inspiração para outros empreendimentos do gênero ou para a continuidade do mesmo projeto.

PARTE I

Concepções fundadoras do pensamento diplomático

Introdução à política externa e às concepções diplomáticas do período imperial

Amado Luiz Cervo

A densidade alcançada pelos estudos de história das relações internacionais reposiciona o peso do homem de Estado, político ou diplomata, e do meio social, sobre a decisão. E desvenda eventuais ingenuidades do discurso de dirigentes. Disso nos convence *Pour l'histoire des relations internationales*, monumental obra publicada em 2012 por Robert Frank, herdeiro da linhagem de intelectuais da Escola Francesa. Ele e seus colaboradores acompanham as metamorfoses desses estudos à luz das escolas e grupos de pesquisa consolidados no mundo, desde a *Introdução à História das Relações Internacionais*, publicada por Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle em 1964. Categorias de análise e interpretação, que também instruem a decisão, são atualizadas: a multicausalidade sob impulso de forças profundas, a prevalência do econômico, o condicionamento da cultura e da identidade nacional, a interação entre interno, externo e transnacional, o complexo contexto decisório.

Por sua vez, os estudos de Adam Watson, Hedley Bull e Brunello Vigezzi, o cerne da Escola Inglesa, acerca da sociedade internacional europeia do início do século XIX e da ordem internacional dela decorrente ao longo do mesmo século, aplicam-se diretamente à compreensão do secular paradigma liberal-conservador de inserção internacional das nações da América Latina, posto em marcha desde suas Independências. Especialmente Vigezzi, para quem o conceito de sociedade internacional consubstancia-se como poderoso instrumento atrelado à expansão do capitalismo de potências centrais, expansão levada por componentes congênitos, tais como superioridade tecnológica, ordenamento jurídico, conduta diplomática, comércio e uso das armas.

Mergulhamos há décadas na tarefa de situar o Brasil no mundo dos estudos de relações internacionais. Ultimamente focamos o papel das correntes de pensamento geradoras de conceitos que inspiram o processo decisório. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, que publicamos em 2008, identifica três grupos sociais de construtores de conceitos, cujo conteúdo epistemológico aplica-se ao campo das relações exteriores: grandes pensadores do destino nacional, o pensamento político e diplomático, a produção acadêmica.

Uma interação se estabelece entre diplomacia, política exterior e relações internacionais, da qual resulta nosso conceito de inserção internacional, de tal modo que se perceba íntima conexão entre pensamento político, que perscruta o interesse nacional, negociação diplomática, propensa ao resultado, e atores não governamentais, que se movem externamente em busca de interesses específicos, cuja soma equivale ao interesse nacional. Em suma, sem o pensamento diplomático, uma das fontes de conceitos aplicados, e sem medir seus impactos sobre a formação nacional, não se leva a bom termo o estudo das relações internacionais de país algum. Em outros termos, nenhuma globalização feita

de mercado sem Estado com que sonham autores imbuídos de liberalismo fundamentalista apaga estes condicionamentos das relações internacionais.

O pensamento diplomático brasileiro evidenciou três grandes objetivos externos durante o período monárquico, resultantes da leitura que se fazia do interesse nacional: o reconhecimento da soberania e a aceitação da autonomia decisória pelos outros governos, a conformação do comércio exterior e do fluxo de imigrantes às estruturas da sociedade e da economia, enfim, a convivência pacífica com os vizinhos mediante o traçado dos limites do território.

O patriarca da Independência, José Bonifácio de Andrada e Silva, o primeiro que ocupou a pasta dos Negócios Estrangeiros do Brasil independente, formalizou um pensamento precursor da formação nacional. Concebeu a comunidade lusa de nações soberanas e vinculadas entre si, formada por territórios do império colonial português dos dois lados do Atlântico sul, uma ideia, é bem verdade, utópica para dirigentes de nações colonialistas; vislumbrou relações cordiais e cooperativas com países vizinhos, que zelassem especialmente pela segurança diante de investidas de Portugal e Espanha; pensou em relações de reciprocidade de benefícios com Estados Unidos e países europeus. Seu ideário, entretanto, não coincidia com o do imperador, por tal razão foi já em 1823 excluído do grupo dirigente e, em sua ausência, o Brasil firmou duas dezenas de tratados de reconhecimento, entre 1825 e 1828, os quais lançaram profundas raízes de atraso e dependência, porquanto foram imposição da sociedade internacional de então. Forças profundas dessa sociedade imiscuíam-se no processo decisório interno para cavar assimetrias úteis às nações do capitalismo avançado de então. Ao lidar com essa realidade internacional, ao avaliar os tratados de reconhecimento e de

comércio, José Bonifácio abre a galeria do genuíno pensamento diplomático brasileiro.

O legado histórico da época da Independência, afora o reconhecimento alcançado, revela-se historicamente empobrecedor para a formação nacional. Além de matar o débil processo de industrialização encaminhado por D. João VI, sequer os interesses da produção agrícola e dos exportadores de produtos primários seriam admitidos pelos negociadores europeus. A eles cederam os brasileiros o mercado de manufaturados e as possibilidades de modernização industrial em troca de nada. Dessa conjuntura adversa da época da Independência resulta o pensamento crítico que aflora no Parlamento, instalado em 1826, e no meio diplomático, após a abdicação de D. Pedro I em 1831. Pensamento que, paradoxalmente, reforça a autonomia decisória em matéria de política exterior, porém a submete ao grupo economicamente hegemônico, plantadores e exportadores de algodão, açúcar, café e outros frutos da natureza.

Com efeito, três fases da formação nacional brasileira são perceptíveis durante o período monárquico que segue a época da Independência, cada qual requerendo percepções próprias de interesses a promover por parte dos dirigentes.

Durante a Regência, entre 1831 e 1840, forja-se o Estado nacional apto ao exercício da autonomia decisória, a cargo de notáveis homens de Estado, porém condicionada pelo meio interno e pelo sistema internacional, como acima se observou.

Nos meados do século XIX, assiste-se à emergência do pensamento industrialista e ao primeiro ensaio de modernização capitalista, uma experiência de fôlego curto que se dilui. Observa-se, por outro lado, dificuldade em prover a segurança nacional face à instabilidade dos países da bacia do Prata, atrasados relativamente ao Brasil quanto à implantação do Estado nacional em condições de

gerenciar a nação. Apesar de coerente política de limites, o traçado das fronteiras é lento.

As décadas finais da Monarquia, perturbadas pela Guerra da Tríplice Aliança, prolongam e consolidam o paradigma liberal-conservador, que se estenderá por mais de um século, entre 1810 e 1930, perpassando, portanto, a independência formal de 1822 e a mudança do regime político em 1889.

A ideologia que os dirigentes brasileiros esposaram no século XIX era o liberalismo de matriz europeia. Esse liberalismo estendia-se à construção das instituições políticas do Estado monárquico e, depois, do republicano, como à organização da sociedade, exceção feita ao regime da escravidão. O liberalismo determinava o modo de se fixar a propriedade, de organizar a produção, de se fazer o comércio e de portar-se com o exterior. A ideologia liberal está presente à época da Regência, quando se moldam as instituições do Estado nacional e se trava a grande polêmica em torno de centralização e descentralização do poder. Está presente na década de 1840, ao expirarem os tratados desiguais da época da Independência, quando se trava outro debate acirrado entre livre-cambistas e protecionistas em torno da política de comércio exterior e da industrialização. Prevalece durante a segunda metade do século XIX e durante a Primeira República na mentalidade do grupo social que detinha o poder econômico e configurava o político em seu benefício.

Esse ambiente interno interage com a política exterior, tanto quanto as coerções sistêmicas. Como propriedade das elites agroexportadoras, o Estado, nele incluídos os cargos da diplomacia, equivalia a grupo impermeável de poder, que procedia de cima à leitura do interesse nacional e tomava decisões consequentes, aplicáveis à organização interna e à ação externa. O pensamento diplomático, como se verá a seguir, quando não se funde com o

pensamento político na ideia ou na pessoa, com ele se confunde, sem comprometer aquele grau de liberdade de pensar e de decidir que a multicausalidade histórica explica.

José Bonifácio, construtor da nação

O capítulo escrito por João Alfredo dos Anjos expõe o abrangente pensamento do primeiro ministro dos Negócios de Estado e Estrangeiros, entre 1822 e 1823, José Bonifácio, pensador da nação em si e de sua inserção na comunidade internacional. São dele ideias fundacionais: de que o reconhecimento não deveria ser barganhado mediante o sacrifício de interesses nacionais, como foi, porém apenas negociado em troca de interesses brasileiros efetivos; de um Brasil encaixado soberanamente nas tendências modernizadoras da economia internacional de então e na distribuição do poder; de cooperação com os vizinhos do sul para prover a segurança regional à base de forças armadas eficientes; de negociar com nações avançadas, como Grã-Bretanha, França e Estados Unidos, a reciprocidade de benefícios que contemplassem pela via do sistema produtivo e do comércio exterior a modernização da nova nação; de engendrar um sistema financeiro aberto aos capitais vindos de fora, porém zeloso pela riqueza nacional; de unidade territorial do antigo Brasil português para evitar o esfacelamento da soberania como ocorria com a América hispana. Essas e outras facetas de José Bonifácio, ao mesmo tempo pensador denso e gestor público coerente, são aprofundadas e detalhadas pelo notável texto de João Alfredo.

Três homens de Estado, ousaríamos afirmar e sem pretender deprimir a ninguém, exibiram, durante a monarquia, pensamento diplomático comparável ao do patriarca pela sua relevância:

Honório Hermeto Carneiro Leão, Paulino José Soares de Sousa e José Maria da Silva Paranhos.

Honório Hermeto consolida matrizes da nação

De Honório Hermeto, Marquês do Paraná, ocupou-se Luiz Felipe de Seixas Corrêa. Evidencia esse autor em seu texto o elo entre o pensamento de José Bonifácio, o precursor, e a maturidade das instituições imperiais que promoveu Hermeto à base da gestão racional do Estado e da estabilidade, tanto em sua dimensão interna quanto de relações exteriores. Concebia, aliás, a ação externa como a outra face da gestão interna. Aí nasce a tradição de racionalidade e continuidade da política exterior brasileira. Ao tempo em que os perigos advinham do Sul, especialmente do ditador argentino Juan Manuel Rosas e da guerra longa no Uruguai, concebeu a defesa nacional montada sobre as armas e inventou o jeito de lidar com as ameaças de caudilhos à integridade nacional: o equilíbrio entre neutralidade e intervenção, submetido à oportunidade de êxito, enquanto se preparasse a fase futura do entendimento e da convivência.

O Visconde do Uruguai ao lado do Marquês do Paraná

Mesmo que pouca referência faça, Gabriela Nunes Ferreira situa o pensamento e o trabalho de Paulino José Soares de Sousa ao lado de Honório Hermeto: consolidando o Estado monárquico centralizado e abrindo perspectivas estáveis na área externa. Paulino afasta os estrangeiros do Prata e os substitui por uma estabilidade conveniente ao Brasil. Negocia as fronteiras com generosa política

americanista. Evita a penetração de flibusteiros americanos na Amazônia, mas promove a navegação de rios fronteiriços. Suprime o tráfico de escravos, eliminando outro confronto, e estabiliza as relações com a Inglaterra.

O Visconde do Rio Branco: síntese do homem de Estado

Francisco Doratioto descreve o perfil de Paranhos como síntese do homem de Estado nessa época de apogeu das instituições monárquicas, especialmente no que diz respeito ao diplomata ideal: pensamento lógico e denso, ação firme e propensa ao resultado. Por isso Paranhos esteve acima das lutas mesquinhas pelo poder, sendo capaz de enfrentar tanto adversidades internas quanto manifestações da prepotência externa, estas últimas, em seu entender, vindas de caudilhos hispano-americanos como do Foreign Office. Colaborou não só para a maturidade política da nação, mas ainda para a formação de Estados estáveis no Cone Sul.

Gusmão, Ponte Ribeiro, Varnhagen: a geografia e a história

Alexandre de Gusmão, Duarte da Ponte Ribeiro e Francisco Adolfo de Varnhagen, cuja atividade e pensamento são expostos, respectivamente, por Synesio Sampaio Goes Filho, Luis Villafãne e Arno Wehling, ocuparam-se com a formação territorial e sua história. Foram, antes de tudo, estudiosos. Gusmão formalizou a doutrina do *uti possidetis*, a ocupação humana como princípio do direito ao território, que passou ao Tratado de Madri de 1750; Ponte Ribeiro convenceu a diplomacia imperial e republicana de

que se tratava da melhor doutrina para fundamentar a política brasileira de limites, como também, em seu entender, a dos vizinhos. Já Varnhagen assessorou dirigentes em suas negociações de fronteira, porém ocupou-se de leve com inúmeros outros temas da ação diplomática: seu *métier*, mesmo seguindo a carreira, era o de historiador. Os três contribuíram, por certo, para configurar a nação, entendida como território, população e unidade soberana.

Não poucos diplomatas da época da Monarquia arrastaram para a República, além do título nobiliárquico em alguns casos, pensamento e padrões de conduta. Evidenciam a continuidade institucional e funcional da diplomacia. Entre eles, o Visconde de Cabo Frio, o Barão do Rio Branco e Joaquim Nabuco.

Alexandre de Gusmão

Alexandre de Gusmão foi um paulista de Santos que, depois de vários anos de vida diplomática, exerceu, entre 1730 e 1750, as funções de secretário particular de D. João V. Nesse período, teve grande influência nas decisões sobre o Brasil. Esteve no centro da política que visava a preparar fisicamente a colônia e intelectualmente a metrópole para as negociações do Tratado de Madri, num caso consolidando a ocupação portuguesa em zonas estratégicas, noutro, estimulando os estudos cartográficos. Foi o primeiro, ademais, a expressar claramente os princípios do *uti possidetis* e das fronteiras naturais consagrados no tratado. Quase esquecido no passado – nunca foi ministro, não assinava instruções e documentos – é visto hoje como o grande obreiro do tratado que deu ao Brasil sua forma básica.

Alexandre de Gusmão: o estadista que desenhou o mapa do Brasil

Synesio Sampaio Goes Filho

O desconhecido revelado

Em 1942, o historiador Affonso d'Escragnole Taunay assim se referia ao nosso personagem:

> *O que sobre Alexandre de Gusmão existe, fragmentário e sobretudo deficiente, apenas representa parcela do estudo definitivo que, mais anos menos anos, se há de fazer deste brasileiro imortal, figura de primeira plana de nossos fastos (p. 21).*

Realmente, até então pouco se havia falado de Gusmão, principalmente por parte dos historiadores. Os estrangeiros que, no século XIX, melhor escreveram sobre a História do Brasil, Martius, Southey e Handelman, nada dizem a seu respeito.Mais tarde, já no século XX, Capistrano de Abreu, que elaborou uma notável síntese do período colonial, ignora-o por completo. Assim também Caio Prado Junior, cuja obra mais duradoura, *Formação do*

Brasil Contemporâneo, é um valioso estudo sobre o povoamento e a vida material e social do Brasil Colônia.

É interessante notar que nas histórias literárias e nas coleções de clássicos – ao contrário dos livros propriamente de história – Alexandre está bastante presente. Em 1841, por exemplo, é publicado no Porto um volume intitulado *Collecção de vários escritos inéditos, políticos e litterários de Alexandre de Gusmão* (reeditada em 1943, em São Paulo, na conhecida série "Os mestres da língua", como *A. Gusmão – Obras*). As cartas do santista, em particular, notáveis pela ousadia e irreverência com que tratava os poderosos de então, tiveram sempre muito sucesso editorial (inclusive em 1981, no volume *Alexandre de Gusmão – Cartas* da coleção oficial "Biblioteca dos autores portugueses").

No final do século XIX, Camilo Castelo Branco, em seu *Curso de literatura portuguesa*, equipara Gusmão aos maiores homens de letras:

> *Na esperteza da observação, na solércia da crítica e para quem antepõe estudos sociológicos a perluxidades linguísticas, o Secretário de D. João V excede a Antônio Vieira e D. Francisco Manuel de Mello (apud JORGE, 1946, p. 114).*

Julgando-o como político, Camilo não deixa por menos: tudo o que o marquês de Pombal fez, tinha já sido pensado por Alexandre. Nas suas palavras:

> *Todas as encomiadas providências de Sebastião de Carvalho acerca da moeda, das companhias na América, das Colônias, das indústrias nacionais, das obnóxias distinções entre cristãos novos e velhos, das minas do Brasil, encontram-se nos escritos de Gusmão (apud JORGE, 1946, p. 119).*

Há exagero, seguramente, no julgamento camiliano, mas o fato a reter é que um dos maiores escritores de Portugal põe o secretário do Rei nas alturas mais elevadas, comparando-o a Vieira na literatura e a Pombal na política.

Hoje, existem elementos para se fazer um julgamento mais equilibrado da obra de Alexandre. Homem universal, que escrevia com muita facilidade e graça, não é como literato que passaria à posteridade, como bem explica Fidelino de Figueiredo (1960, p. 300):

> *A afoiteza da linguagem, quase insolente, com que o Secretário se permitia advertir e censurar os grandes do Reino, em nome do soberano, é que fez as delícias de Camilo e de outros leitores do século XIX.*

São, na verdade, suas ações de estadista, em especial na concepção e negociação do Tratado de Madri, que lhe asseguram um lugar de relevo na história diplomática luso-brasileira.

Varnhagen (1975, tomo IV, p. 84) é dos primeiros historiadores que se ocupam de Gusmão. São só umas poucas linhas, mas que lhe fazem justiça. Ao mencionar seu papel no Tratado de Madri, diz: "Do lado de Portugal, quem verdadeiramente entendeu tudo nessa negociação foi o célebre estadista brasileiro Alexandre de Gusmão". Nos últimos anos do século XIX, o Barão do Rio Branco (2012, vol. VI-A, p. 54), em algumas de suas *Efemérides brasileiras* publicadas no *Jornal do Comércio*, põe as coisas no devido lugar. Escrevendo sobre Madri, por exemplo, é preciso e conciso: "o verdadeiro negociador do tratado foi o ilustre paulista Alexandre de Gusmão, embora seu nome não figure no documento". Mais tarde, na defesa do Brasil na Questão de Palmas, também não deixa dúvidas sobre a importância da obra de Alexandre.

Em 1916, o embaixador Araújo Jorge, antigo colaborador de Rio Branco, reúne em livro vários ensaios históricos, entre os quais

"Alexandre de Gusmão – o avô dos diplomatas brasileiros", onde dá o destaque devido a ele nos assuntos do Brasil, nos últimos 20 anos de D. João V. Nesse estudo há: uma pitoresca visão de Portugal na época desse rei – em particular de Lisboa com seus becos cheios de vida, de mistério e de sujeira, antes do terremoto de 1755; um resumo dos trabalhos "brasileiros" de Gusmão; um apanhado dos problemas da Colônia do Sacramento e dos conflitos pela posse das terras do sul (Rio Grande do Sul e Uruguai); e uma discussão sobre os pontos fundamentais do tratado de 1750.

Finalmente, na década de 1950 aparece a imponente obra *Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madri*, do historiador português especializado na formação territorial do Brasil, Jaime Cortesão, a qual, pela farta documentação que traz à tona, não tem paralelo em nossa história. Resgata definitivamente a ação política e diplomática de Gusmão. A obra tem cinco partes, distribuídas em nove volumes. A primeira (dois volumes, recentemente republicados pela Funag), fundamental, é uma compilação de seus estudos sobre o Brasil; particular atenção merece a análise dos antecedentes, das negociações e da execução do Tratado de Madri. As outras quatro partes (sete volumes) contêm outros trabalhos do diplomata e toda a documentação disponível sobre Madri. Como seu próprio título indica, não é propriamente uma biografia de Alexandre de Gusmão, mas, sim, um estudo, tão amplo quanto possível, do "homem na medida em que interessa à maior de suas criações; e esta durante o período em que estreitamente se prende ao criador" (CORTESÃO, s.d., tomo I, p. 9).

Vamos nos deter neste ponto. Gusmão é um homem que não tem propriamente uma biografia escrita, ao contrário de quase todos os outros desta coleção de pensadores e executores da política externa brasileira. Não tem igualmente discursos sobre este tema, como é o caso, por exemplo, de Araújo Castro, para citar

um nome da mesma série. Na verdade, nem é brasileiro, pensam alguns historiadores, como Fernando Novais. Nossa visão é a seguinte: Alexandre de Gusmão é um português, nascido e criado na colônia americana, que, por seus conhecimentos específicos e qualidades de estadista, revelou-se um articulado e bem-sucedido defensor dos interesses territoriais daquela parte do império luso que mais tarde seria o Brasil.

As ideias "diplomáticas" de Alexandre estão no Tratado de Madri e nas cartas e documentos a ele relativos. Se tirarmos o tratado de nossas considerações, pouco sobrará de interesse fora o homem de letras. É por existir o tratado que a fundação que publica este livro chama-se "Alexandre de Gusmão". Pelo mesmo motivo, é uma das três personalidades homenageadas na Sala dos Tratados do Itamaraty (junto com Rio Branco e Duarte da Ponte Ribeiro); é considerado o precursor dos diplomatas brasileiros; e está incluído em tantas obras sobre nossa política externa, tais como, *Missões de paz*, de Raul Mendes da Silva (org.) e *Diplomacia brasileira para a paz*, de Clovis Brigagão e Fernanda Fernandes (org.), para exemplificar com dois livros da presente década. Assim, não podemos falar de Gusmão sem falar de sua magna opera (o que faremos nos dois últimos itens deste capítulo).

Adiantemos, já agora, uma pergunta que leva à percepção imediata da importância do Tratado de Madri. O que era o Brasil antes dele? Um grande território amorfo, que não se sabia bem o que incluía e onde terminava. Nos primórdios da colonização, se é verdade que se ignorava em que lugar passava exatamente a linha de Tordesilhas, pelo menos se tinha uma fronteira teoricamente demarcável; depois, com a ocupação do vale do Amazonas, com a fundação da Colônia do Sacramento e com as descobertas auríferas no Centro-Oeste, perdeu-se completamente a noção de limite para as terras brasileiras. Qual era, por exemplo, a área dos

atuais Estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul? Dependia de quem fizesse o mapa: para o conhecido geógrafo francês Bourguignon d'Anville, na carta que fez da América do Sul, em 1748, de território brasileiro, só havia na região uma estreitíssima faixa litorânea – quase esmagada por um grande Paraguai – o que talvez fosse uma visão neutra e realista.

O historiador português André Ferrand de Almeida (1984) assim vê o território colonial da época:

> *Já bem entrado o século XVIII, o Brasil surge-nos como um arquipélago de algumas ilhas [...] um espaço imenso fragmentado em vários centros populacionais, especializados em atividades econômicas diversas, e separados entre si por distâncias enormes (p. 44).*

Pode-se, pois, facilmente calcular a insegurança que provocava nos dirigentes lusos ter uma colônia com território incerto e limites abertos. E uma colônia que, já por volta de 1730, tinha, além da tradicional cana-de-açúcar do Nordeste, novas e abundantes riquezas, como o ouro de Minas Gerais, de Cuiabá e de Goiás e, para o abastecimento interno, os produtos pecuários das "vacarias", como os antigos documentos chamam a ampla área de pastagens existente entre o rio Uruguai e o litoral (hoje os territórios do estado do Rio Grande do Sul e do Uruguai).

Traços biográficos

Nascido na "vila de Santos", como então se dizia, em 1695, era de uma família conhecida localmente, mas de poucas posses, sendo seu pai, Francisco Lourenço Rodrigues, cirurgião-mor do presídio local. Entre doze irmãos, três tomaram o sobrenome do

amigo paterno e protetor familiar, o jesuíta Alexandre de Gusmão, escritor e fundador do Seminário de Belém, em Salvador. O nosso Alexandre, como se vê, tem o nome e o sobrenome do renomado inaciano. Um de seus irmãos mais velhos, Bartolomeu, o padre voador, foi famoso por suas experiências com balões, uma delas, desastrosa, aliás, perante D. João V e sua corte.

Com 15 anos, depois de ter estudado na Bahia, no colégio de seu padrinho e homônimo, Alexandre vai a Lisboa, onde consegue proteção real – segundo alguns autores, ele conseguiu porque D. João V gostou de um poema do santista sobre sua "real pessoa", para usar outra expressão da época. Proteção e certamente talentos, que então já se revelavam, valeram-lhe a nomeação para um posto diplomático em Paris junto ao embaixador português, D. Luís Manuel da Câmara, Conde de Ribeira Grande. Na ida passa alguns meses em Madri e ali se familiariza com o problema de que se ocupará centralmente em sua vida profissional: as fronteiras coloniais na América do Sul e a importância que o enclave da Colônia do Sacramento tinha para o estabelecimento destas. Em Paris, onde ficou cinco anos, frequentou escolas superiores, tendo-se doutorado em Direito Civil, Romano e Eclesiástico. Como curiosidade, mencione-se que durante sua estada na França, talvez para aprumar finanças combalidas, abriu uma casa de jogos e teve problemas com a polícia, o que, hoje, já não seria muito aceitável para um diplomata na mesma situação...

Regressa a Lisboa e é de novo designado para uma missão no exterior. Destavez em Roma, onde permanece sete anos. Nesse período, entre outros logros, conseguiu para seu Rei o título de "Fidelíssimo", emparelhando-o, pois, às majestades da Espanha e da França, que já tinham, respectivamente, os títulos papais de "Católica" e "Cristianíssima". A missão não foi um completo sucesso, pois não obteve, conforme desejava

D. João V, o capelo cardinalício automático para os núncios em Portugal.

Volta definitivamente a Lisboa em 1722 e passa a ter intensa atividade literária e acadêmica. Integra o grupo apodado de "estrangeirados", favoráveis a que Portugal se libertasse das tradições anquilosadas e se abrisse aos novos ventos do iluminismo e do racionalismo que vinham da França e da Inglaterra. Já então se percebe o humor e a propensão à caricatura que caracterizam seu estilo de se comunicar. Vamos, a seguir, dar três exemplos, tirados de cartas escritas mais tarde, quando já estava no governo.

Assim ironiza a reação da corte portuguesa, cheia de superstições religiosas, às propostas de D. Luiz da Cunha, embaixador em Paris, para que D. João V tivesse um papel mais ativo nas negociações de paz europeia, em 1745:

> *Procurei falar a S. Rvma. [o Cardeal da Mota, Primeiro-Ministro] mais de três vezes primeiro que me ouvisse, e o achei contando a aparição de Sancho a seu Amo, que traz o Padre Causino na sua Corte Santa; cuja história ouviam com grande atenção o Duque de Lafões, o Marquês de Valença, Fernão Martins Freire, e outros. Respondeu-me: que Deus nos tinha conservado em paz, e que V. Excia. queria meter-nos em arengas; o que era tentar a Deus. Finalmente, falei a El-Rei, (seja pelo amor de Deus!). Estava perguntando ao Prior da Freguesia, quanto rendiam as esmolas das almas, e pelas Missas que se diziam por elas! Disse-me: que a proposição de V. Excia. era muito própria das máximas francesas, com as quais V. Excia. se tinha conaturalizado; e que não prosseguisse mais (GUSMÃO, 1981, p. 128).*

O embaixador da França em Lisboa, que reclamava do rei português pela demora em dar sequência a um determinado assunto, é admoestado, mas com graça:

> *Ainda que EI-Rei se ache desobrigado de dar satisfações a V. Excia. me ordenou dissesse a V. Excia. que já respondera a S. Majestade Cristianíssima há mais de seis meses, por haver falado na matéria o seu Ministro de Estado [o Primeiro--Ministro francês] ao Embaixador D. Luiz da Cunha. Pelo que não pode V. Excia. queixar-se dos procedimentos desta corte mas sim dos de França, cujo Ministro se esqueceu de que V. Excia. era seu Embaixador [...] (GUSMÃO, 1981, p. 49).*

A um grande do reino, D. Antônio de Almeida, Conde do Lavradio, então governador de Angola, escreve uma dura carta, que assim começa: "Vossa Excelência governa esse reino à maneira dos pachás da Turquia [...]" (GUSMÃO, 1943, p. 34).

Alexandre de Gusmão é nomeado, em 1730, secretário particular de D. João V ("Escrivão da Puridade", grafam vários papéis da época). Nesse mesmo ano é feito membro do Conselho Ultramarino. A partir de então fica muito influente nas decisões do governo português, sobretudo nos assuntos de Roma (mas nestes havia em Lisboa a concorrência de cardeais, núncios, capelães, confessores...) e nos assuntos do Brasil (aqui, sim, era o "papa"). Já chegou preparado para estas últimas funções: conhecia o Brasil como ninguém – menos por lá ter nascido, mais por haver muito estudado – e sabia como era importante para Portugal, que nessa época já havia perdido para a Inglaterra e a Holanda várias de suas possessões orientais, assegurar-se firmemente da colônia americana, dilatada muito além de Tordesilhas. Tomando posse de seu cargo, começa o trabalho, completado em 1750, que lhe

garante permanência nos anais de nossa diplomacia: acordar com a Espanha limites para o Brasil, de maneira que seu território incluísse todas as terras ocupadas pelos luso-brasileiros.

Alexandre é um polígrafo que pensou e escreveu sobre muitos assuntos. Cortesão, ao estudar em todas as fontes disponíveis a obra de nosso personagem, surpreende-se com a extensão e variedade da mesma:

> *Correspondência oficial, oficiosa ou familiar; memórias políticas e geográficas; ensaios sobre economia política, crítica literária, costumes sociais, e até um estudo sobre uma nova ortografia da língua portuguesa; discursos acadêmicos e panegíricos; libretos de ópera, poemas, traduções de poemas e rimários; pareceres como conselheiro do Conselho Ultramarino ou como assessor de D. João V; e, finalmente, as suas minutas de leis, portarias, alvarás, bulas, cartas e ordens régias de toda a sorte, e, acima de tudo, instruções e correspondência diplomática sobre atos ou tratados em negociações com a Santa Sé, a Espanha, a França e a Grã-Bretanha (CORTESÃO, s.d., tomo I, p. 9).*

E não é tudo: escreveu pelo menos uma peça teatral, representada e traduzida, *O marido confundido*, de grande comicidade e assunto quase escabroso.

De sua extensa obra, o que tem para nós brasileiros particular realce são seus estudos sobre o Brasil. A mão e a mente do paulista veem-se em todos os atos importantes da política da metrópole em relação à colônia, nesses anos básicos para sua formação territorial isto é entre 1730 e 1750: a emigração de casais açorianos para ocupar o Rio Grande do Sul e Santa Catarina; a capitação, isto é, o imposto *per capita* sobre a produção aurífera; a vinda ao Brasil de especialistas em determinação de longitudes para se ter uma

ideia exata do que Portugal ocupara; a defesa escrita das ocupações portuguesas na América do Sul.

Antecipemos que, assinado o Tratado de Madri, sua estrela se apaga com a morte do rei, seu protetor, e a ascensão de D. José I, com o futuro Marquês de Pombal como ministro. Vêm agora os tempos tristes dos ataques ao acordo e da perseguição política. Não sobrevive muito: em 1753 morre – pobre, abandonado, frustrado. Não faltaram amarguras em seus últimos anos, inclusive privadas, como a morte da esposa e a perda de sua casa em um incêndio.

Hoje, entretanto, mais de 250 anos depois de sua morte, a estrela está de novo brilhando, já não com a efemeridade da vida, mas com a permanência da obra. Ao assumir funções na Corte, seus conhecimentos da História e da Geografia do Brasil, insuperáveis na época, davam-lhe a convicção de que era absolutamente indispensável assegurar junto à Espanha a manutenção da base física, tão arduamente conquistada por bandeirantes, soldados, religiosos e simples moradores. Com esse objetivo pensou, agiu e teve a fortuna de completar seu trabalho. As qualidades de negociador que então revelou, servidas por esses conhecimentos, fizeram-no o grande advogado dos interesses brasileiros no século XVIII. Como o seria o Barão do Rio Branco, no virar do século XX, sem esquecer a ponte que, entre esses dois vultos, representa, no Império, o Barão da Ponte Ribeiro.

Ideias produtivas

Para se fazer um acordo que dividisse todo um continente era necessário preparar-se tecnicamente, pois era muito pobre o cabedal de conhecimentos geográficos que as nações ibéricas,

pioneiras dessa ciência na época dos grandes descobrimentos, tinham então sobre o interior da América do Sul. Portugal soube reagir: no segundo quartel do século XVIII, houve um verdadeiro renascimento dos estudos geográficos, por estímulo direto da Coroa. Especialistas de várias nações europeias vieram a Lisboa e dois deles, jesuítas, "os padres matemáticos", como os chamam os documentos da época, foram enviados ao Rio de Janeiro em 1729, com a missão de elaborar um novo atlas da colônia. O que queria o governo português era ter ideia clara da localização dos territórios ocupados, em relação à linha de Tordesilhas, em especial depois dos recentes avanços no Centro-Oeste (Mato Grosso).

Um fato serviu de acicate à reação. Foi a publicação, em 1720, pelo geógrafo francês Guillaume Delisle, da primeira carta científica da Terra, isto é, com latitudes e longitudes observadas por meios astronômicos, com mapas da América do Sul que mostravam que a Colônia do Sacramento, todo o vale do Amazonas e as minas de Cuiabá e do Guaporé situavam-se fora da parte atribuída a Portugal pelo Tratado de Tordesilhas. D. Luiz Cunha, um dos maiores estadistas portugueses do século, então em Paris, enviou os mapas a Lisboa e certamente Alexandre de Gusmão deles teve conhecimento. Não poderia deixar de ser chocante que um especialista de outra nação pudesse realizar sobre a América do Sul, onde o acesso de estrangeiros era difícil e as informações geográficas segredos, um trabalho que nem os portugueses nem os espanhóis, que com seus grandes impérios coloniais tantos interesses tinham no assunto, estavam em condições de fazer.

Jaime Cortesão assim expõe a reação de Portugal:

> *O Rei e as classes cultas acordam para o estudo da geografia, da cartografia e, por consequência, também da astronomia. Que os problemas da soberania... e o desejo de afirmá-la sobre novos, vastos e ricos territórios estavam na base*

> *desse renascimento, não há como negá-lo. Mas os mapas de Delisle foram o sinal de alerta (CORTESÃO, s.d., tomo II, p. 281).*

De sua parte, o que fez a Espanha, sem dúvida interessada em provar que seu território americano fora invadido, como certamente tinha elementos para supor? Nada, ou quase nada, explica Cortesão, que acrescenta: "E esse desnível cultural [entenda-se, cartográfico] vai pesar... na balança das negociações do Tratado de Madri a favor de Portugal" (CORTESÃO, s.d., tomo II, p. 299).

Listemos as proposições sobre as quais se assenta o tratado assinado em 1750: Portugal ocupou terras na América, mas a Espanha se beneficiou no Oriente; as fronteiras não mais seriam abstratas linhas geodésicas, como a de Tordesilhas, mas sim, sempre que possível, acidentes geográficos facilmente identificáveis; a origem do direito de propriedade seria a ocupação efetiva do território; e, em casos excepcionais, poderia haver troca de território.

Provando a filiação direta nas ideias de Alexandre de Gusmão de artigos básicos do Tratado de Madri, há um documento de 1736, de excepcional interesse, em parte manuscrito por ele próprio, com correções e adições de D. Luís da Cunha. Tem o título longo, como era uso na época, de *Dissertation qui détermine tant géographiquement que par les traités faits entre la Couronne de Portugal et celle d'Espagne quels sont les limites de leurs dominations en Amérique, c'est-à-dire, du côté de Ia Rivière de la Plate,* e foi escrito em francês, porque objetivava divulgar na Europa a posição portuguesa na época de mais uma das divergências entre Portugal e Espanha sobre a posse da Colônia do Sacramento (o chamado Conflito do Prata, que durou de 1735 a 1737). A *Dissertation* é uma completa antecipação do tratado; fácil é vincular-se artigos deste a parágrafos daquela.

A opinião dominante no Brasil e em Portugal julga, hoje, não haver mais incertezas sobre o papel fundamental de Alexandre na concepção e negociação do Tratado de Madri. Mas nem sempre foi assim. No passado, seguramente influenciadas pelo fato de que Gusmão nunca teve o título de ministro de Estado, houve vozes discordantes sobre o poder de decisão do santista nos últimos vinte anos de D. João V. As controvérsias vinham desde sua própria época: detestado pela parte "mais castiça e ortodoxa" da nobreza, era, nesse período de exacerbada religiosidade, por ela acusado "sotto voce" de ser cristão novo (o que se sabe ao certo é que tinha amigos judeus e que seu irmão, o padre Bartolomeu, se converteu ao judaísmo e foi perseguido pela Inquisição).

Mesmo em nossos dias opiniões discordantes existem, como se vê num livro relativamente recente do professor Pedro Soares Martinez, *História Diplomática de Portugal* (1992). O autor não tem simpatia pelos "estrangeirados" e irrita-se com a personalidade crítica e irreverente de Gusmão, que não poupa nem o rei a que serve. O historiador justifica tantos papéis oficiais redigidos por Alexandre pelo fato dele ser uma espécie de "escriba" de D. João V. Tira, ademais, a importância de Gusmão nas negociações de Madri e afirma curiosamente ser "duvidoso que o tratado de 1750 tenha sido vantajoso a Portugal" (p. 193): por ele, o país teria perdido a tão desejada fronteira platina. Era o que pensava, aliás, o Marquês de Pombal, que, em 1751, chega a dizer que se havia trocado um grande território, que ia do rio da Prata ao rio Ibicuí, por "sete miseráveis aldeias de índios". Não era bem assim...

No governo absolutista de D. João V tinha poder quem tivesse a confiança do rei, não quem fosse investido de algum cargo oficial. Vamos dar três exemplos sobre o prestígio e a importância de Alexandre na corte. O primeiro, sobre seu prestígio, é uma

constatação de um estrangeiro que o conheceu bem e até teve divergências com ele, o Conde de Baschi, embaixador francês em Lisboa (em despacho a Paris, quando da morte de Gusmão, em 1753): "Une perte considerable pour le Portugal [...]. C'etait l'homme du Royaume qui avait plus de genie" (ALMEIDA, L.F., 1990, p. 49). O segundo e o terceiro exemplos, sobre seu poder, são julgamentos de dois respeitados historiadores portugueses de nossos dias:

> *O rei viveu nos últimos anos paralítico e os ministros eram, como ele, velhos e cansados. Havia* uma exceção: Alexandre de Gusmão*, um "estrangeirado" que em tempos vira Portugal submerso pelas ondas da superstição e da ignorância [...] (Saraiva, 1989, p. 247);*
>
> *Alexandre de Gusmão, nomeado secretário particular do rei* e primeiro-ministro, praticamente*, entre 1720 e 1750 [...] (MARQUES, 1998, vol. II, p. 336).*

E façamos um comentário neste mesmo sentido: suas famosas cartas de advertência ou reprimenda a importantes nobres e administradores jamais poderiam ter sido escritas, durante anos e anos a fio, sem que gozasse de plena autoridade real.

Quanto ao território perdido (o Uruguai de hoje), é suficiente constatar que os luso-brasileiros nunca foram aí dominantes. Só tinham de fato o controle de Colônia, cujo território, na visão espanhola do Tratado de Utrecht, não ultrapassava o perímetro de "um tiro de canhão". E controle, assim mesmo não absoluto, pois esta – isolada dos núcleos portugueses da costa atlântica – era indefensável, se os espanhóis de Buenos Aires e de Montevidéu estivessem realmente dispostos a tomá-la. Nas palavras expressivas de Gusmão (1943, p. 132), Colônia não era mais do que "um presídio encravado no domínio da Espanha".

Já citamos bastante a obra de Jaime Cortesão, fundamental para nos dar segurança sobre os grandes trabalhos diplomáticos de Alexandre; queremos agora mencionar talvez o mais importante especialista da formação de nossas fronteiras gaúchas, o historiador português Luís Ferrand de Almeida. Seu último livro, *Alexandre de Gusmão, o Brasil e o Tratado de Madri*, de 1990, é exatamente dedicado ao tema de que estamos tratando. Revisa os fatos e as opiniões existentes e igualmente não tem dúvida em dar grande protagonismo político ao famoso *Secretário d'El Rei* (para lembrar o título de uma peça teatral de Oliveira Lima) e confirmá-lo como o motor básico do acordo que deu ao território brasileiro a forma que tem hoje.

Em certo trecho, Ferrand de Almeida (1990, p. 57) arrola e comenta onze provas documentais, contemporâneas de Madri, que impõem "a conclusão de ter sido, efetivamente, fundamental o papel de Alexandre de Gusmão na preparação e no texto final do tratado". Mencionemos uma só delas, escolhida por ser uma carta do adversário dos portugueses, D. José de Carvajal; é de 1751 e se refere ao novo ministro luso, o Marquês de Pombal, um crítico do acordo:

> *consideró conveniente a sus particulares interesses destruir la opinión de um Ministro togado de su corte [trata-se de Alexandre] que por mui abil em tal assunto [as fronteiras do Brasil] avia llevado la mano y la pluma en el curso del [a negociação do tratado], y para esto era necesario fingir errores en los papeles pendientes [...] (p. 54).*

Vamos sintetizar sobre Madri. Em que pese uma ou outra opinião em contrário, o *mainstream* do pensamento histórico atual está certo de que foi Alexandre de Gusmão o estadista que: mais claramente viu a conveniência de se utilizar as regras do

uti possidetis e das fronteiras naturais para limitar as imensas áreas coloniais do centro da América do Sul; e teve a coragem de, depois de tanto esforço, tantas lutas, tantas mortes, aceitar a troca da Colônia do Sacramento e, portanto, abandonar o velho sonho do Prata.

Mas não exageremos. As ideias de Alexandre de Gusmão não surgiram do nada, já estavam em forma embrionária presentes em documentos de anteriores administradores coloniais, como, com justiça, lembra o especialista norte-americano David M. Davidson (1973, p. 73):

> *Como os membros do Conselho da Índia da década de 1720, Gusmão suspeitava que parte substancial do interior do Brasil estava a oeste da linha de Tordesilhas, e tal como seus predecessores, considerava a ocupação uma base para a soberania muito mais sólida do que a divisão tradicional, e os acidentes geográficos os únicos marcos adequados para a demarcação territorial. Embora Gusmão fosse o primeiro governante português a expressar com clareza e sofisticação os princípios do uti possidetis e das fronteiras naturais, ele se apoiava em diretrizes já presentes no pensamento oficial português.*

As negociações de Madri

Pouco antes da metade do século, com Alexandre ativo nos centros decisórios, Portugal encontrava-se, pois, preparado para negociar com a Espanha. Capistrano de Abreu (1963, p. 196) é claro quanto à premência de um acordo de fronteiras:

> *A rápida expansão do Brasil pelo Amazonas até o Javari, no Mato Grosso até o Guaporé e agora no Sul, urgiu a necessidade de atacar de frente a questão de limites entre as possessões portuguesas e espanholas, sempre adiada, sempre renascente.*

Faltava a oportunidade histórica, que surgiu com a ascensão ao trono espanhol, em 1746, de Fernando VI, genro de D. João V. Imediatamente começaram as tratativas. Nesse mesmo ano houve duas oportunas nomeações: o competente D. José de Carbajal y Lancaster é feito ministro de Fernando VI; e Tomás da Silva Teles, Visconde de Vila Nova da Cerveira, chega a Madri como novo embaixador de D. João V. Não é por se saber, hoje, que o principal articulador do Tratado de Madri foi Gusmão que se deve esquecer o papel importante que nas negociações teve "o habilíssimo Tomás da Silva Teles", nas palavras do almirante Max Justo Guedes (1997, p. 28), que não costuma abusar de superlativos.

Dentre os muitos documentos divulgados por Jaime Cortesão sobre as posições de cada parte, destacam-se dois conjuntos: uma primeira proposta portuguesa com bases para um ajuste e a réplica espanhola; uma nova proposta portuguesa, agora já articulando um acordo, e a tréplica espanhola, melhorando aspectos formais e introduzindo algumas novidades. Abrindo um parêntese, é interessante notar que o sempre mencionado artigo 21 do futuro tratado, que não permitia que houvesse guerra no continente sul-americano, mesmo que as matrizes europeias estivessem em combate – considerado por vários autores como a semente do futuro pan-americanismo –, não é (segundo Cortesão) da autoria de Alexandre, mas sim, de Carbajal. A tese anterior, que vinculava o santista a Monroe, foi aceita por vários historiadores brasileiros, Rio Branco inclusive, e divulgada internacionalmente pelo jurista Rodrigo Otávio, em conferências pronunciadas em 1930, na Sorbonne, sob

o título geral de *Alexandre de Gusmão et le sentiment américain dans la politique internationale*.

Vamos dar uma ideia desses documentos, mas comecemos identificando os objetivos de cada parte. O que Portugal buscava era negociar um tratado equilibrado, que, à custa de ceder no Prata, se necessário, conservasse a Amazônia e o Centro-Oeste e criasse, no Sul, uma fronteira estratégica que vedasse qualquer tentativa espanhola nessa região, onde a balança de poder pendia para Buenos Aires. Alexandre, ao defender o Tratado mais tarde, em 1751, das acusações do brigadeiro Antônio Pedro de Vasconcelos, antigo governador da Colônia, diz que sua finalidade era "dar fundo grande e competente [...] arredondar e segurar o país" (GUSMÃO, 1943, p. 132). Já para a Espanha, o alvo primeiro era parar de vez a expansão portuguesa, que comia gradativamente pedaços de seu império na América do Sul; depois, reservar a exclusividade do estuário platino, evitando o contrabando da prata dos Andes, que passava por Colônia; e, finalmente, com a paz proporcionada por um acordo, impedir que a rivalidade peninsular na América fosse aproveitada por nações inimigas de Madri, numerosas na Europa, para aí se estabelecerem.

As propostas portuguesas, elaboradas por Alexandre de Gusmão articulavam-se em torno das seguintes linhas de força:

- era necessário celebrar um tratado geral de limites e não fazer ajustes sucessivos sobre trechos específicos, como queria originalmente a Espanha;
- tal tratado só poderia ser feito abandonando-se o meridiano de Tordesilhas, violado pelos portugueses na América e, mais ainda, pela Espanha no hemisfério oposto;
- as colunas estruturais do acordo seriam os princípios do *uti possidetis* e das fronteiras naturais, assim referidos respectivamente no preâmbulo: "cada parte há de ficar com

o que atualmente possui" e "os limites dos dois Domínios ... são a origem e o curso dos rios, e os montes mais notáveis";

- a Colônia do Sacramento e o território adjacente eram portugueses, se não pelo Tratado de Tordesilhas, certamente pelo segundo Tratado de Utrecht, de 1715;
- poder-se-ia admitir [é clara a lembrança da Colônia do Sacramento] "que uma parte troque o que lhe é de tanto proveito, com a outra parte, a que faz maior dano que ela o possua" (CORTESÃO, s.d., tomo II, p. 285).

As réplicas espanholas, por sua vez, argumentavam:

- sendo complexas as circunstâncias históricas que levaram à soberania espanhola várias ilhas do Pacífico, o melhor para a boa evolução das tratativas era prescindir de qualquer alegação nesse hemisfério;
- sobre a Colônia do Sacramento, mais que qualquer eventual direito, era intolerável para a Espanha ser ela "causa de la disipación de las riquezas del Perú" (CORTESÃO, s.d., tomo II, p. 296);
- era aconselhável a troca da Colônia por uma área equivalente "fácil de encontrar nos territórios de Cuiabá e Mato Grosso, ainda que, à morte de Felipe V, o governo espanhol estudasse os meios para recobrá-la" (CORTESÃO, s.d., tomo II, p. 297) [sem troca nenhuma, presume-se].

Com o correr das negociações, foi-se singularizando o território das reduções jesuíticas dos Sete Povos das Missões Orientais do Uruguai (talvez "povoados" ou "aldeias" traduzissem melhor a ideia de "pueblos" do nome espanhol "Siete Pueblos Orientales de Misiones"), como a moeda de troca da Colônia do Sacramento; os Sete Povos foram fundados pelos jesuítas espanhóis, entre 1687 e 1707, no oeste do Rio Grande do Sul; alguns em restos de reduções que escaparam das destruições

bandeirantes das primeiras décadas do século XVII. A Espanha concordou, ademais, em ceder os estabelecimentos que possuía na margem direita do Guaporé (onde hoje está o Forte do príncipe da Beira havia a missão jesuítica de Santa Rosa), mas em compensação ficou com o ângulo formado pelos rios Japurá e Solimões (neste rio havia um forte português, ancestral de Tabatinga).

Pouco a pouco foi-se precisando a descrição das fronteiras, o que pode ser perfeitamente acompanhado pela leitura das pormenorizadas cartas que Alexandre de Gusmão enviava ao negociador português em Madri (assinadas, entretanto, pelo ministro Marco Antônio de Azeredo Coutinho). Os limites que emergem dessas cartas são basicamente os que figuram no próprio Tratado, cuja primeira versão, que pouco difere do texto definitivo, foi enviada a Madri no final de 1748.

Logo depois, no começo de 1749, Gusmão despacha a Silva Teles, para servir de apoio visual às negociações, uma carta geográfica, elaborada sob sua supervisão, na qual estavam desenhados os limites propostos nas negociações. É o primeiro mapa do Brasil, com a forma quase triangular hoje familiar a todos. Sob o nome de Mapa das Cortes, goza de merecida fama, pois foi fundamental para que as tratativas chegassem aonde os portugueses queriam. Nesse mapa, que combinava habilmente cartas conhecidas e confiáveis da América do Sul, a área extra-Tordesilhas do Brasil era, entretanto, bastante diminuída, o que dava a impressão de haver parcos ganhos territoriais a oeste do meridiano. O mapa, apesar desse defeito, era o melhor que havia no momento, pois incorporava os dados obtidos pelas penetrações sertanistas mais recentes. Aceito por ambas as delegações, foi a base tanto para a negociação final, quanto para as posteriores campanhas de demarcação (o mapa foi redescoberto pelo Barão do Rio Branco e a Mapoteca do Itamaraty possui uma das cópias originais).

Roberto Simonsen assim se expressa sobre o Mapa das Cortes:

> *A carta do Brasil está visivelmente deformada, apresentando Cuiabá sob o mesmo meridiano da foz do Amazonas, próximo ao qual passaria a linha de Tordesilhas (um erro de nove graus). Essa construção, mostrando ser menor a área ocupada, talvez tenha sido feita visando facilitar a aceitação, pelos espanhóis, do princípio do* uti possidetis, *que integrou na América portuguesa tão grande extensão de terras ao oeste do meridiano de Tordesilhas (CORTESÃO, s.d., tomo II, p. 329).*

Cortesão (s.d., tomo II, p. 332) é mais áspero: "O Mapa das Cortes foi propositadamente viciado nas suas longitudes para fins diplomáticos". Defende, entretanto, tal procedimento (p. 333):

> *Alexandre de Gusmão representava então uma política de segredo, que o Estado português vinha praticando sobre seus descobrimentos geográficos, desde o século de quatrocentos. D. João V, no fio de uma tradição secular, conservava secreta a cartografia dos Padres Matemáticos. O Mapa das Cortes não passava da consequência necessária duma velha política praticada e oficializada ainda no seu tempo.*

Deixando de lado possíveis considerações éticas, o que se pode dizer é que os espanhóis também adaptavam mapas a seus interesses políticos, como o revelou, por exemplo, estudo publicado em número recente da revista especializada *Imago Mundi* sobre o grande mapa da América do Sul de Cruz Cano y Olmedilla, base do futuro Tratado de Santo Ildefonso (mapa exposto na Secretaria-Geral do Palácio Itamaraty, em Brasília).

O Tratado de Madri foi assinado em 13 de janeiro de 1750. Legalizava-se, assim, a ocupação da Amazônia, do Centro-Oeste e do Sul do Brasil, efetuada, em várias épocas, durante os duzentos e cinquenta anos de nossa vida colonial. E se abandonava o antigo sonho platino... Ficou perto, mesmo assim, de dar ao Brasil limites naturais. O geógrafo alemão Brandt assim se expressa:

> *A linha divisória é [...] considerada, como um todo, uma linha razoavelmente natural, em correspondência com a configuração da superfície. No sul quase coincide com os limites entre a montanha brasileira e a planície platina; no norte, com os divisores principais do Amazonas, Orinoco e rios guianenses. No oeste não alcança a raia entre a planura brasileira e o cinto montanhoso do Pacífico, ficando na bacia amazônica. Todavia, também aí, dada sua frequente ligação com obstáculos fluviais, não desprende da natureza. Pode-se, sem grande inexatidão, dizer que ela se aproxima geralmente da divisória continental da circulação fluvial (CORTESÃO, s.d., tomo II, p. 381).*

Era o mito da "ilha Brasil" que, com as imperfeições da realidade, se corporificava...

Morte e vida de um tratado

Vários são os motivos que levaram à anulação do Tratado de Madri. É certo que, no Sul, houve a Guerra Guaranítica e, no Norte, as dificuldades de demarcação revelaram-se insuperáveis. É controvertido que a oposição jesuítica tenha representado papel decisivo na falência do tratado. Há autores, da importância de um José Carlos de Macedo Soares ou de um João Pandiá Calógeras (1972,

vol. 1, p. 224), que consideram a atitude contrária dos inacianos como a causa primeira da anulação. Escutemos este:

> *Balanceados os fatores da decisão [de anular Madri], parece que, no ambiente de má vontade contra a obra precursora de Alexandre de Gusmão, o elemento primacial foi a longa campanha dos jesuítas contra a cessão dos Sete Povos das Missões.*

Já para outros, como Hélio Vianna, as acusações aos jesuítas não encontram amparo nos documentos; seriam pretextos achados na época para se atacar a Companhia de Jesus, que logo mais, em 1759, seria expulsa do Brasil. O historiador português Visconde de Carnaxide (1979, p. 10), especialista das relações entre o Brasil e Portugal na época do Marquês de Pombal (1750-1777), chega a uma conclusão intermediária que distingue as reações dos inacianos locais (os dirigentes dos Sete Povos) da orientação da matriz europeia. Em suas palavras:

> *Os jesuítas missionários opuseram-se à transmigração dos povos do Uruguai, ordenada no Tratado de Limites de 1750; a Companhia de Jesus empenhou-se tanto quanto os governos de Portugal e da Espanha em que a transmigração se fizesse.*

A deterioração das relações entre as Coroas, provocada, na Espanha, pela ascensão, em 1760, de Carlos III, um opositor do acordo, e, em Portugal, pela consolidação do poder de outro, o Marquês de Pombal, foi seguramente causa importante da rápida morte (apenas aparente, como revelou o futuro) do acordo. Pombal era contra o Tratado de Madri porque não concordava com a cessão da Colônia do Sacramento, numa atitude apreciada então, mas certamente exagerada em face da evidente vantagem da troca. Talvez a antipatia que o poderoso ministro nutria por

seu antecessor em valimento, Alexandre de Gusmão, também contribuísse para explicar sua posição.

O fato é que, em 1761, os dois países assinaram o Tratado de El Pardo, pelo qual, como reza o próprio texto do acordo, o Tratado de Madri e os atos dele decorrentes ficavam "cancelados, cassados e anulados como se nunca houvessem existido, nem houvessem sido executados". Voltava-se, assim, pelo menos em teoria, às incertezas da divisão de Tordesilhas, tão desrespeitada no terreno, quão alterada por acordos posteriores. Na prática, nenhuma nação pretendia renunciar a suas conquistas territoriais ou a seus títulos jurídicos. Tanto é assim, que foi exatamente no período pombalino que se construíram ou reconstruíram os grandes fortes que até hoje balizam as fronteiras do Brasil: Macapá, São Joaquim, São José de Marabitanas, Tabatinga, príncipe da Beira, Coimbra... O Tratado de EI Pardo apenas criava uma pausa durante a qual se esperaria o momento propício para novo ajuste de limites.

E esse momento surgiu em 1777, ano no qual – fato sem precedente na História de Portugal – uma mulher, D. Maria I, sobe ao trono e inicia a política de reação ao pombalismo, que ficou conhecida como "viradeira". Já se vinha negociando um tratado, mas a queda de Pombal e, na Espanha, a substituição do primeiro-ministro Grimaldi pelo Conde de Florida Blanca modificaram o equilíbrio de forças "para pior quanto aos interesses portugueses" (REIS, 1963, vol. I, p. 376) e precipitaram os acontecimentos. A Espanha fez exigências e impôs a assinatura de um Tratado Preliminar de Limites, que ficou com o nome de um dos palácios do rei espanhol, situado em San Ildefonso, nas proximidades de Toledo. Por esse tratado, Portugal conservava para o Brasil as fronteiras oeste e norte negociadas em Madri (apenas mais precisadas em certos trechos). Cedia, entretanto, a Colônia do Santíssimo Sacramento, sem receber a compensação dos Sete Povos

das Missões; o Rio Grande do Sul acabava, pois, numa frágil ponta e tinha apenas a metade de seu território atual (que praticamente é o de Madri).

Limites do Brasil

Tratado de Tordesilhas (1494).....
Tratado de Madrid (1750)----------
Tratado de Santo Ildefonso (1777)_ _ _ _ _

Não há dúvida de que, pelo Tratado de Santo Ildefonso, Portugal perdia no sul com relação ao que havia ganhado pelo Tratado de Madri; não se pode, no entanto, garantir ter sido o tratado totalmente mau para Portugal, pois confirmava a inclusão no território nacional de quase toda a área dos dois terços do Brasil extra-Tordesilhas. A maioria dos historiadores brasileiros condena, entretanto, o acordo, na linha de Varnhagen (apud VIANA, 1958, p. 71), que afirma terem sido seus artigos "ditados pela Espanha quase com as armas na mão". Capistrano (1963, p. 305) é a exceção: sempre pensando por sua própria cabeça e acreditando que nenhum patriotismo pode sobrepor-se à justiça, acha-o "mais humano e generoso" que o de Madri, pois não impunha transmigrações indígenas, que considerava odiosas.

Há historiadores hispano-americanos que também condenam Santo Ildefonso, mas por motivos opostos aos dos críticos brasileiros: a Espanha poderia, segundo eles, ter obtido muito mais naquele momento. O argentino Miguel Angel Scenna (1975, p. 62) assim se expressa, por exemplo: "San Ildefonso... lamentable [para os espanhóis] en cuanto fué negociado cuando España tenía las cartas de triunfo en la mano y estaba en condiciones de invadir militarmente el Brasil". Naquele momento, é verdade, o Vice-Rei Pedro de Ceballos, governador de Buenos Aires, havia ocupado a ilha de Santa Catarina e tinha posição de força frente aos luso-brasileiros no Rio Grande do Sul.

Talvez estejam mais perto do julgamento correto aqueles historiadores hispânicos que, com Capistrano, julgam Santo Ildefonso um acordo bastante satisfatório, que refletiu a situação de poder do momento, mais favorável à Espanha do que à época de Madri. O internacionalista argentino Carlos Calvo (apud SOARES, 1938, p. 168) tem, por exemplo, a seguinte opinião sobre o Tratado de Santo Ildefonso:

Más ventajoso a Espana que el de 1750, la dejó en el dominio absoluto y exclusivo del Rio de la Plata, enarbolando su bandera en la Colonia de Sacramento y estendiendo su dominación a los campos del Ibicuí [a região dos Sete Povos] en el margen oriental del Uruguay, sin más sacrifício que la devolución de la isla de Santa Catalina, de la cual se había apoderado por conquista.

Variações da fronteira sul

Madri (1750) - - - - - - - - - - - -
Santo Ildefonso (1777) _____
Atual ----------

Em 1801, a situação agravou-se com nova guerra entre as nações peninsulares, conhecida como "das Laranjas". Na Europa, Portugal teve seu território amputado com a conquista espanhola de Olivença e, na América, os luso-brasileiros retomaram, desta vez para sempre, o território dos Sete Povos empurrando a fronteira até o rio Quaraí. Bem diferente do que durante a Guerra Guaranítica, agora a ocupação foi fácil: "os Espanhóis não conseguiram defender o território [...] faltavam os jesuítas para organizar os índios e comandá-los com eficácia na guerra [...]" (MAGALHÃES, 1992, vol. III, p. 35). Era quase o limite sul, estabelecido em 1750, que voltava a viger (descia do Ibicuí ao Quaraí, no oeste, mas, em compensação, subia da ponta de "Castillos Grandes" ao arroio Chuí, no litoral).

O conflito terminou naquele ano, com o Tratado de Paz de Badajós, que não revalidou o Tratado de Santo Ildefonso, nem qualquer outro tratado de limites anterior, omissão que contrariava a prática habitual entre as nações ibéricas, de confirmar limites, quando pactuavam tratados de paz. Também não mandou restabelecer o *statu quo ante bellum* e, por isso, Olivença é cidade espanhola e é brasileiro o oeste do Rio Grande do Sul. Assim, ao começar o século XIX, embora a linha de limite não estivesse juridicamente fechada, havia uma sólida base de ocupação, quase coincidente, aliás, com a sombra histórica dos tratados coloniais. Pode-se, pois, dizer, como o historiador brasileiro Francisco Iglésias (1993, p. 294), que no "fim do período colonial o mapa brasileiro estava quase definido". É interessante notar que isso não ocorreu no restante da América do Sul, nem na América do Norte, onde as grandes alterações de fronteiras deram-se depois da Independência (para dar um exemplo importante, lembre-se que os Estados Unidos "herdaram" da Inglaterra algo como 1/10 de seu território atual).

Há divergências entre brasileiros e hispano-americanos sobre a validade do Tratado de Santo Ildefonso após a Independência. A maioria dos autores de língua espanhola o vê, para empregar as palavras de Raúl Porras Barrenechea (1981, p. 23), em sua *Historia de los límites del Perú*,como "el que fijó definitivamente los límites inter-coloniales". Sigamos com o mesmo historiador:

> *El tratado de San Ildefonso fué el último convenio celebrado entre España y Portugal, sobre delimitación de sus respectivas colônias. Era el tratado vigente al proclamarse la independência de Sur América. El Brasil, sin embargo, siguendo la tradición expansionista de los colonizadores potugueses, sobrepassó em muchos lugares la línea del Tratado de San Ildefonso. En las discussiones diplomáticas en las que países vecinos del Brasil intentaram hacer valer los derechos que les concedia el Tratado de San Ildefonso, el Brasil negó la validez y subsistência de este Tratado (p. 23).*

A doutrina brasileira, desenvolvida no Império, se apegava não ao texto do Tratado de Santo Idelfonso, que era "preliminar" (como diz seu título oficial) e fora anulado pela guerra de 1801 (argumentávamos sempre), mas sim ao seu princípio fundamental, que era o mesmo do Tratado de Madri, o *uti possidetis*. Santo Ildefonso serviria, sim, mas só como orientação supletiva e, naquelas áreas onde não houvesse ocupação de nenhuma das partes envolvidas, prosseguia a doutrina, formulada em sua versão mais completa pelo Visconde do Rio Branco, em memorando apresentado ao governo argentino, em 1857. No fundo – e até que tivéssemos, mais tarde, ao término dos grandes trabalhos do segundo Rio Branco, fronteiras perfeitamente definidas em tratados bilaterais – era a posse que continuava a definir o território. De certa forma, era a obra de Alexandre de Gusmão que vivia para sempre.

Referências bibliográficas

ABREU, João Capistrano de. *Capítulos de História Colonial 1500--1800 e Os caminhos antigos e o povoamento do Brasil*. Brasília, Editora UnB, 1963.

ALMEIDA, André Ferrand de. *A formação do espaço brasileiro e o projeto do Novo Atlas da América portuguesa*. Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 1984.

ALMEIDA, Luís Ferrand de. *Alexandre de Gusmão, o Brasil e o Tratado de Madri*. Coimbra, Instituto Nacional de Investigações Científicas, 1990.

ALMEIDA, Luís Ferrand de. *A diplomacia portuguesa e os limites meridionais do Brasil*. Coimbra, Faculdade de Letras, 1957.

BARRENECHEA, Raúl Porras e Reyna, Alberto Wagner. *Historia de los límites de Perú*. Lima, Editorial Universitária, 1981.

CALÓGERAS, J. Pandiá. *A política externa do Império*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 3 vol., 1972.

CARNAXIDE, Antonio de Souza Pedroso, Visconde de. *O Brasil na Administração pombalina*: economia e política externa. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1979.

CORTESÃO, Jaime. *Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madri*. Rio de Janeiro, Instituto Rio Branco, 9 vol., s. d.

DAVIDSON, David Michael.*Colonial roots of modern Brazil* (Edited by Daeril Alden). Los Angeles, University of California, 1973.

FERREIRA, Mário Clemente. *O Tratado de Madri e o Brasil Meridional*. Lisboa, Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001.

FIGUEIREDO, Fidelino. *História Literária de Portugal*. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura,1960.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. "Alexandre de Gusmão". *Estudos e Discursos*. São Paulo, Editora Comercial Ltda., 1961.

GUEDES, Max Justo; GUERRA, Inácio. *Cartografia e Diplomacia no Brasil do século XVIII*. Lisboa, Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 1997.

GUSMÃO, Alexandre de. *Cartas*. Lisboa, Imprensa Nacional, 1981.

GUSMÃO, Alexandre. *Obras*. São Paulo, Edições Cultura, 1943.

IGLÉSIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil 1500-1964*. São Paulo, Companhia das Letras, 1993.

JORGE, A. G. de Araújo. *Ensaios Históricos e crítica*. Rio de Janeiro, Instituto Rio Branco, 1946.

MAGALHÃES, Joaquim Romero. *História da expansão portuguesa*. Lisboa, Círculo de Leitores, 5 vol., 1992.

MARQUES, A. H. de Oliveira. *História de Portugal*. Lisboa, Editorial Presença, 3 vol., 1998.

MARTINEZ, Pedro Soares. *História Diplomática de Portugal*. Lisboa, Editorial Verbo, 1992.

PRADO JR., Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo, Brasiliense, 1963.

REIS, Arthur Cézar Ferreira. *História da Civilização Brasileira*. São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 11 vol., 1963.

RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos Jr., Barão do. *Obras*. Brasília, FUNAG, 10 vol., 2012.

SARAIVA, José Hermano. *História Concisa de Portugal*. Lisboa, Europa-América, 1989.

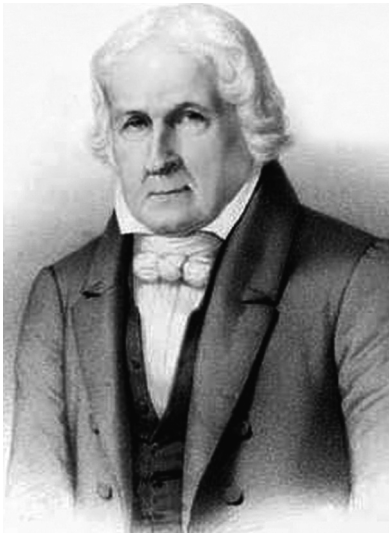
SCENNA, Miguel Angel. *Argentina – Brasil: cuatro siglos de rivalidad*. Buenos Aires, Ediciones La Bastilla, 1975.

SOARES, José Carlos de Macedo. *Fronteiras do Brasil no regime colonial*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1938.

TAUNAY, Affonso d'Estragnole. *A vida gloriosa e trágica de Bartolomeu de Gusmão*. Anais do Museo Paulista, vol. VIII, Imprensa Oficial do Estado, 1942.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo, Visconde de Porto Seguro. *História Geral do Brasil*. São Paulo, Edições Melhoramentos, 5 vol., 1975.

VIANA, Hélio. *História Diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1958.



José Bonifácio

Nascido em 13/6/1763, em Santos, José Antônio de Andrada e Silva, depois José Bonifácio de Andrada e Silva, teve 9 irmãos e irmãs, dos quais dois – Martim Francisco e Antônio Carlos – com ele tiveram ativa participação no processo de Independência do Brasil. Após período de estudos em São Paulo, foi para Coimbra, com 20 anos. Estudou Direito, Filosofia (que incluía as Ciências Naturais) e Matemática. Ao contrário da maioria dos brasileiros na mesma situação, após a graduação, decide permanecer em Portugal. Ingressa na Academia de Ciências de Lisboa, em 1789, e inicia viagem de estudos de 10 anos pela Europa. Ao regressar a Portugal, em 1800, já cientista de renome, é integrado à elite dirigente do Reino. Assume diversas funções de administração das minas e recursos naturais em Portugal, cria a disciplina de Metalurgia em Coimbra, cursos na Casa da Moeda, planeja a recuperação de florestas e rios. Entre 1807 e 1810, combate os invasores franceses como integrante do Corpo de Voluntários Acadêmicos. Já em 1813, em carta a Domingos Antônio de Souza

Coutinho, expõe sua visão sobre o papel reformador do Estado, que deveria estimular as ciências e remover os obstáculos à indústria, e apresenta três questões que considerava fundamentais para o desenvolvimento do Brasil: o fim da escravidão, a assimilação dos índios e a promoção da mestiçagem. Retorna ao Brasil em 1819, com sua mulher, Narcisa Emília O'Leary, e três filhas. Em 1820, realiza viagem estudos por São Paulo, em companhia do seu irmão Martim Francisco. Com a Revolução do Porto e a partida de D. João para Portugal, os acontecimentos políticos se precipitam e Bonifácio assume papel de liderança no Governo de São Paulo. No momento do "Fico", em janeiro de 1822, é convidado por D. Pedro a exercer o cargo de Ministro do Reino e Estrangeiros. Era a primeira vez que um brasileiro assumia o cargo de Ministro de Estado. Ao longo do ano de 1822, seu papel à frente do Executivo foi fundamental para a condução do processo de Independência. Trabalhou pela unidade do Brasil, pela organização do novo Estado, de suas forças de defesa, da nova Chancelaria e de seus primeiros diplomatas. Foi o responsável pelas primeiras instruções que guiaram a política externa do Brasil, inclusive com a proposta de aliança com os países vizinhos. Em 1823, instalada a Assembleia Constituinte, Bonifácio defende o fim da escravidão. A oposição crescente ao seu projeto de país leva ao golpe que fecha a Assembleia. D. Pedro assume o poder absoluto e os Andrada são exilados na França. Bonifácio só regressaria ao Rio de Janeiro, em 1829. De volta ao parlamento, com a abdicação, em 7/4/1831, é encarregado por D. Pedro I da tutoria do herdeiro do trono, futuro Pedro II, então com 5 anos. Derrotado em disputa política acirrada com Diogo Feijó – futuro Regente – será destituído da função de tutor e mantido em prisão domiciliar em Paquetá. Absolvido das acusações de traição, morre em 6/4/1838.

José Bonifácio: o patriarca da diplomacia brasileira

João Alfredo dos Anjos

> *[...] o Senhor d'Andrada vai mais longe e eu o ouvi dizer na Corte, diante de vinte pessoas, todas estrangeiras, que se fazia necessária a grande Aliança ou Federação Americana, com liberdade de comércio; que se a Europa se recusasse a aceitá-la, eles fechariam os seus portos e adotariam o sistema da China, que se viéssemos atacá-los, suas florestas e suas montanhas seriam as suas fortalezas, que numa guerra marítima nós teríamos mais a perder do que eles [...]*
>
> *Ofício do Barão de Mareschal ao Príncipe de Metternich, Rio de Janeiro, 17 de maio de 1822*[1].

Poucos são os que identificam José Bonifácio de Andrada e Silva como o primeiro chanceler do Brasil. Menos ainda os que veem na gestão Andrada (1822-1823) a gênese da Política Externa brasileira. Contudo, foi José Bonifácio, cujos 250 anos de nascimento se comemoram em 2013, o responsável pela formulação da política exterior do Brasil independente, ao afastar o Estado nascente dos paradigmas portugueses e estabelecer novas diretrizes e iniciativas. Com Bonifácio, as prioridades brasileiras passam a ser a aproximação cooperativa com Buenos

1 Correspondência do Barão de Mareschal, In *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, tomo 80, Rio de Janeiro, 1917, p. 65. A versão ao português é de responsabilidade do autor.

Aires, a preservação da autonomia decisória do Estado brasileiro em relação às potências hegemônicas, a estruturação de Forças Armadas eficientes na defesa da soberania, a proteção à indústria nacional. Em sua busca pela construção da unidade territorial nacional, o ministro estabeleceu projeto para a Nação ainda hoje atual pela amplitude e profundidade das medidas sugeridas: integração nacional das comunidades indígena e africana, com a "civilização" dos índios e o fim da escravidão; reforma agrária; reforma do ensino; desenvolvimento econômico autônomo, com a diversificação das exportações brasileiras, a preservação ambiental e o uso racional dos recursos naturais[2].

Embora filho de família relativamente abastada – conquanto fosse Santos, sua cidade natal, ainda um porto modesto na segunda metade do século XVIII – Bonifácio se destacou em Coimbra não por seus estudos jurídicos, mas, bom representante do iluminismo pombalino, como cientista. Após viagem de estudos, contatos com os maiores cientistas europeus da época e publicações de pesquisas em meios especializados, ele tornar-se-ia, sendo brasileiro, integrante de elite metropolitana. Em Portugal, exerceu diversas funções públicas e acadêmicas, manteve estreito e intenso diálogo com altas autoridades do Reino.

Não espanta, portanto, que, aposentado e de regresso a sua Santos natal, se tornasse um nome de referência, uma sumidade que logo seria chamada a tomar parte nas manifestações políticas desencadeadas pela chamada Revolução do Porto, em 1820. Tendo reconhecidamente assegurado a estabilidade do governo local,

2 Textos de referência para os temas relacionados são: *Representação à Assembleia Geral Constituinte sobre a Escravatura; Apontamentos para a civilização dos índios; Lembranças e apontamentos do Governo Provisório da Província de São Paulo para os seus Deputados; Memória sobre a necessidade e utilidades do plantio de novos bosques em Portugal*, publicados nos volumes organizados por Jorge Caldeira (*José Bonifácio de Andrada e Silva*. São Paulo: Ed. 34, 2002) e Miriam Dolhnikoff (*Projetos para o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998).

passou a ser também referência política. Nessa condição, exerceu papel de liderança no movimento para a permanência de D. Pedro no Brasil. Foi como porta-voz de São Paulo no movimento do "Fico" que travaria contato pessoal e decisivo com D. Pedro[3].

Nomeado para a função de ministro de Estado dos Negócios do Reino e Estrangeiros, em janeiro de 1822, José Bonifácio marcaria sua gestão pelo pragmatismo da negociação para o reconhecimento da Independência com as potências europeias. No campo regional, Bonifácio enviou representante político para Buenos Aires, com instruções para propor a criação de uma confederação com as Províncias do Prata. Em relação aos Estados Unidos, José Bonifácio tomou a iniciativa de propor acordo de cooperação e defesa no início de 1822, portanto, um ano e meio antes da conhecida declaração do presidente Monroe ao Congresso norte-americano.

Bonifácio tinha visão diversa do processo de reconhecimento da Independência. Ao contrário da interpretação da historiografia tradicional acerca da negociação e dos acordos para o reconhecimento da Independência do Brasil, de 1825, para Bonifácio, o reconhecimento diplomático viria, mais cedo ou mais tarde, em decorrência das características do Brasil e do interesse comercial dos demais países, especialmente da Grã-Bretanha, da França e dos Estados Unidos. O estudo da visão andradina do processo de reconhecimento é interessante por corrigir algumas impressões *ex post facto*, correntes ainda hoje, sobre a inevitabilidade das negociações mediadas pela Grã-Bretanha e sua utilidade para o Brasil.

O governo brasileiro sob Bonifácio não estava disposto a oferecer compensações ou aceitar compromissos que

3 Sobre a formação de José Bonifácio e sua ascensão política, ver Dolhnikoff, Miriam. *José Bonifácio*. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

representassem prejuízo direto ou indireto para o Brasil, a exemplo do que ocorrera com os Tratados de 1810, firmados por Portugal com a Grã-Bretanha. O chanceler contava utilizar o interesse econômico das nações europeias no mercado brasileiro, especialmente da Grã-Bretanha, da França e dos Estados Unidos, como instrumento de barganha na defesa dos interesses brasileiros e não como um dado da realidade com o qual ao governo só restava conformar-se. Por isso, durante sua gestão, determinou a Felisberto Caldeira Brant, negociador brasileiro em Londres, que fizesse ver à Grã-Bretanha que o Brasil: (1) era um país independente e por isso assumiria seu lugar no cenário internacional, sem depender do "reconhecimento", embora ele fosse importante; (2) que os portos brasileiros seriam fechados a todos os Estados que não reconhecessem a independência e soberania do Brasil unido do Prata ao Amazonas. Ademais, Bonifácio não autorizou Caldeira Brant a contrair empréstimo na praça londrina, empréstimo defendido insistentemente pelo representante brasileiro. Ao contrário, buscou saída interna, com emissão de letras do Tesouro no valor de 400:000$000, além da organização do fundo com Donativos para as Urgências do Estado (*Arquivo Diplomático da Independência*, I, Rio de Janeiro: Tipografia Fluminense, 1922 a 1925)[4].

A *posteriori*, do exílio para onde fora forçado pelo Golpe de Estado contra a Constituinte, Bonifácio criticou o acordo de 1825, que ele via como um "coice na boca do estômago" da soberania nacional. Do mesmo modo, o papel da Grã-Bretanha foi também condenado por Bonifácio, notadamente por pretender "engodar o Brasil" com o objetivo de repartir "a carga do agonizante Portugal",

4 Para o Decreto, Instruções e correspondência de Bonifácio a Brant, do dia 12 de agosto de 1822, ver p. 5 a 14. Para o empréstimo, ver: *Obra política de José Bonifácio*. Brasília: Senado Federal, 1973, I, p. 139; *Obras Científicas, Políticas e Sociais*. Santos: Grupo de Trabalho Executivo das Homenagens ao Patriarca, 1963, II, p. 244-246.

numa referência à dívida de 2 milhões de libras esterlinas contraída pelo governo português sob o pretexto de armar-se para submeter o Brasil. Essa dívida passou, pelo acordo, para o rol das dívidas do "Império nominal do Equador", nas palavras do próprio Bonifácio (CARTAS ANDRADINAS, 1890, p. 10-11)[5].

O cenário internacional na época da independência

Com a Revolução Industrial e a consolidação de seu poderio naval, a Grã-Bretanha assumira a liderança mundial em termos econômicos e militares no início do século XIX. Desde 1780, o seu comércio exterior ultrapassara o comércio francês, para, em 1848, ter se tornado duas vezes maior que o comércio do seu mais próximo rival na cena internacional. A derrota de Napoleão, por outro lado, significou o fim de um ciclo de mais de 100 anos de guerras entre a Grã-Bretanha e a França, estabelecendo-se a supremacia militar, especialmente naval, da primeira sobre a segunda. Um dos objetivos britânicos em sua guerra contra a França era essencialmente econômico: "eliminar seu principal competidor para alcançar o total predomínio comercial nos mercados europeus e o controle total dos mercados coloniais ultramarinos, que por sua vez implicava o controle dos mares". O jogo político da Grã-Bretanha, portanto, consistia em garantir o equilíbrio de poder no continente – de modo a que nenhum possível rival se sobressaísse – e o fim do antigo sistema colonial, a fim de deixar os novos mercados à mercê de seus interesses comerciais (HOBSBAWM, 1977, p. 41 e 69)[6].

5 A dissolução da Assembleia é classificada como "coup d´État" na *Réfutation des calomnies relatives aux affaires du Brésil*, redigida pelos Andrada. Ver *Obras Científicas, Políticas e Sociais*, II, p. 387-446.

6 Ver p. 101 para avaliação sobre a guerra anglo-francesa e a estratégia britânica.

A participação britânica no processo de independência dos países da América ibérica deve ser compreendida, portanto, como parte da estratégia de garantia de novos e promissores mercados para as manufaturas inglesas, ao tempo em que se garantiam opções de fornecimento de algodão e outras matérias-primas necessárias ao processo de industrialização. Estratégia bem-sucedida, como aponta Hobsbawm (1977, p. 51-52), ao afirmar que, em 1820, as importações de tecidos ingleses pelos países latino-americanos "equivaliam a mais de um quarto das importações europeias do mesmo produto". Já em 1840, as importações de tecidos pela América Latina chegaram a atingir "quase a metade do que importou a Europa". A China, vista por Bonifácio como exemplo de resistência a ser seguido pelo Brasil, seria do mesmo modo vencida, com o sempre presente auxílio da Marinha britânica, quando, na Guerra do Ópio (1839-1842), foi obrigada a abrir seu mercado aos comerciantes britânicos. Na prática, tanto o Brasil (1808), quanto Buenos Aires (1809) haviam aberto seus mercados aos produtos ingleses antes mesmo da independência política, ou, nas palavras de Amado Cervo (1998, p. 84), o monopólio colonial "desfez-se" antes de "se fazer a independência".

Por outro lado, a França tinha dado início à revolução que viria a alterar profundamente as estruturas políticas europeias, influindo nos Estados em formação na América ibérica. As invasões napoleônicas tinham instalado fora da França a nova estrutura administrativa, o Código Civil e outras instituições francesas. Mesmo derrotado Napoleão, ficava o panorama alterado permanentemente com a destruição de estruturas feudais e a reforma do Estado. Do mesmo modo, a Revolução Francesa provara que "as nações existiam independentemente dos Estados, os povos independentemente dos seus governantes" (HOBSBAWM, 1977, p. 108-109). Esse aspecto político da revolução liberal-burguesa casava-se perfeitamente com o seu lado comercial: as duas

revoluções, a inglesa e a francesa, comporiam o cerne do liberalismo como entendido no início do século XIX. Industrialização com base no avanço do conhecimento técnico, o comércio mundial apoiado por transportes mais rápidos e seguros – ainda não tinham uso comercial expressivo os barcos a vapor e os trens – e, por fim, o arcabouço jurídico (a Constituição e a lei civil) como garantia dos direitos e liberdades burguesas.

Contra essa revolução política lutavam a Restauração francesa e o Conservadorismo austríaco e russo, representantes de estruturas que não se haviam modernizado e que seriam inexoravelmente derrotadas. A França havia provado quase tudo, desde 1789: a monarquia parlamentar, a república unicameral da Convenção, a república bicameral do Diretório, a monarquia "plebiscitária" do Império. Após 1814, tentaria a conciliação da monarquia – apoiada na legitimidade histórica da dinastia Bourbon – com os princípios constitucionais. A Constituição, porém, era vista pelos conservadores como uma concessão menor para evitar um mal maior, o radicalismo jacobino (WARESQUIEL, 2002, p. 7).

Conceitos como liberalismo, constitucionalismo e legitimidade eram frequentemente utilizados nesse período e estavam no centro da luta ideológica. O princípio da legitimidade, tão repetido nas conversas com os representantes diplomáticos brasileiros pelo príncipe de Metternich, chanceler austríaco, seria fruto de uma necessidade política (Arquivo Diplomático da Independência, IV, p. 58ss, correspondência de Teles da Silva a Bonifácio). Talleyrand, em 31 de março de 1814, em meio às discussões sobre o modo como os aliados tratariam a sucessão na França, teria argumentado no sentido de que a "intriga" e a "força" seriam insuficientes para estabelecer um governo estável e duradouro na França: "[...] deve-se agir segundo um princípio [...]". Este princípio, o da legitimidade, chamaria de volta ao trono francês os Bourbon derrotados pela Revolução, únicos que poderiam ser colocados à frente do Estado.

Evidentemente, a realidade de 25 anos de revolução cobraria o seu preço e a dinastia teria de conviver com instituições, leis e práticas consolidadas com a ordem burguesa construída por Napoleão. Por outro lado, a Constituição era vista pelos monarquistas absolutistas – ligados à velha ordem europeia – como uma ameaça. Nas palavras do Abade de Rauzan, "toda constituição é um regicídio". Assim, a Constituição senatorial redigida em 1814 seria tomada por Luís XVIII como uma "sugestão", de vez que não caberia ao povo dar a lei ao monarca e sim ao monarca oferecê-la magnanimamente ao povo (WARESQUIEL, 2002, p. 36 e 61)[7].

Esse retrocesso conservador foi articulado pela Santa Aliança. No início da década de 1820, a Áustria reprimiu os movimentos liberais no Piemonte e em Nápoles; em 1823, a França invadiu a Espanha liberal para recolocar Fernando VII no trono; concomitantemente, D. Miguel foi estimulado a dar o golpe de Estado contra as Cortes de Lisboa, conhecido por Vilafrancada, que findou por restaurar o antigo poder de D. João VI. A essa relação acrescente-se o golpe de Estado desferido por outro Bragança contra outro Parlamento, desta vez no Rio de Janeiro, em novembro de 1823.

José Bonifácio no governo

Se 1823 foi o ano da contrarrevolução conservadora no Brasil e em Portugal, em 1822 ainda se respiravam os ares constitucionalistas e liberais que levaram Bonifácio a integrar o Ministério do Príncipe Regente do Brasil, a partir de janeiro, dias após o "Fico". Vivia-se no Rio de Janeiro o clima tenso causado pela ameaça de rebelião das tropas portuguesas comandadas

7 Para a Constituição "senatorial" ver p. 45 e seguintes.

pelo general Avilez. A chegada de Bonifácio a essa posição, como primeiro ministro de Estado brasileiro, foi o resultado de uma dupla trajetória de homem de ciência e funcionário público, por um lado, e de articulador político, por outro. A carreira política de José Bonifácio iniciara-se em 1820, quando foi selecionado eleitor por Santos. Em junho de 1821, em meio às agitações causadas pelos múltiplos levantes militares de cunho liberal, Bonifácio teve papel determinante na recuperação da estabilidade política em São Paulo ao impedir a deposição do governador indicado pela Coroa, João Carlos Augusto Oeynhausen-Gravenburg, futuro Marquês de Aracati. Naquele momento, associou-se ao governo e foi aclamado vice-governador da Província. Os eventos de 1821 foram influenciados pelo levante do Porto, iniciado em 1820, mas tinham também raízes mais profundas (SOUSA, 1988, p. 122ss)[8].

Ao tratar do seu projeto político para o Brasil na entrevista a *O Tamoio*, após deixar o Ministério, Bonifácio declarou ter feito inimigos por ter sido o primeiro a pregar:

> *a independência e liberdade do Brasil, mas uma liberdade justa e sensata debaixo das formas tutelares da Monarquia Constitucional, único sistema que poderia conservar unida e sólida esta peça majestosa e inteiriça de arquitetura social desde o Prata ao Amazonas [...] e nisto estou firme ainda agora,* exceto se a salvação e independência do Brasil exigir imperiosamente o contrário *[...] (grifo nosso)*.

A monarquia constitucional era, no final das contas, funcional em relação ao objetivo de manter unida nação tão grande e tão diversa[9].

8 Daquele ano de 1821 também a publicação dos *Estatutos para a Sociedade Econômica da Província de São Paulo* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1821), que pode ser consultado na Seção de Manuscritos da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, 5,1,39.

9 Entrevista n´*O Tamoio*, de terça-feira, 2 de setembro de 1823, em *Obras Científicas, Políticas e Sociais*, II, p. 381-386. Ele era chamado Velho do Rocio ou Rossio, alusão ao nome da Praça no Rio de Janeiro

A gestão das relações exteriores sob Bonifácio teve, já em 1822, duas grandes realizações: uma de ordem administrativa, com a organização autônoma e a lotação da Secretaria dos Negócios Estrangeiros e dos postos de negociadores no exterior; outra de ordem política, com a publicação do Manifesto de 6 de agosto e a emissão das instruções aos negociadores brasileiros no exterior, indicando-se o caminho a seguir na nova Política Externa do Brasil independente[10].

Amado Cervo resume os princípios de Política Externa que emanam do Manifesto:

> *1) manutenção das relações políticas e comerciais, sem dar prioridade a estas ou àquelas; 2) continuidade das relações estabelecidas desde a vinda da família real; 3) liberalismo comercial; 4) respeito mútuo ou reciprocidade no trato; 5) abertura para a imigração; 6) facilidades para a vinda de sábios, artistas e empresários; 7) abertura ao capital estrangeiro.*

Pode-se, ainda, depreender do texto o entendimento de que o Brasil passaria a atuar no cenário internacional sem necessitar do reconhecimento político de sua condição, uma vez que fora elevado a Reino desde Viena, em 1815, e que não aceitaria ataques a sua integridade territorial e a sua soberania, nem tampouco medidas que afetassem o seu comércio externo. O liberalismo comercial deveria ser matizado pelo interesse do Estado, a quem

onde vivia. Segundo Hobsbawm (1977, p. 77), o "burguês liberal clássico de 1789 (e o liberal de 1789--1848) não era um democrata, mas sim um devoto do constitucionalismo, um Estado secular com liberdades civis e garantias para a empresa privada e um governo de contribuintes e proprietários".

10 Arquivo Histórico do Itamaraty, Leis, Decretos e Portarias, 321-1-1. Castro, Flávio Mendes de Oliveira. *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*, Brasília: Editora UnB, 1983, p. 16-22. Segundo Fernando Figueira de Mello, na dissertação *A Longa Duração da Política: Diplomacia e Escravidão na Vida de José Bonifácio*, UFRJ-PPGIS, 2005, p. 153, "[...] foi José Bonifácio quem primeiro se empenhou pela estruturação administrativa de uma repartição governamental brasileira com responsabilidade por assuntos diplomáticos e internacionais".

cabe administrar as relações comerciais com o exterior, segundo os interesses nacionais (CERVO, 1978, p. 47-48).

No campo da defesa, Bonifácio organizou o "Exército Pacificador", comandado por Labatut, para o cerco às tropas portuguesas do general Madeira na Bahia; contratou os serviços do almirante Cochrane e de centenas de oficiais ingleses e franceses; organizou as milícias e procurou integrar os indígenas aos combates em defesa da Independência. Com a administração eficiente dos recursos públicos, o ministro disponibilizou 300:000$000 para a aquisição de seis fragatas de guerra, com 50 canhões cada uma, além de retomar a construção naval no Arsenal do Rio de Janeiro. Do mesmo modo, foram adotadas diversas medidas para desenvolver e diversificar a economia brasileira (Diário da Assembleia Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 2003, I, p. 15-19)[11].

O primeiro passo da política externa brasileira foi em direção ao Prata

No Brasil, após as primeiras medidas de política interna, José Bonifácio inicia pelo Prata a ação externa do Brasil independente, ainda em maio de 1822, convocando Antônio Manuel Corrêa da Câmara para representar o país em Buenos Aires, com o objetivo de estabelecer relações diretas de entendimento e cooperação. A missão Corrêa da Câmara deveria atuar não apenas junto ao governo bonaerense, mas também no Paraguai, nas Províncias da chamada mesopotâmia argentina, Entre Ríos e Santa Fé, além

11 Ver o caso do "índio" Inocêncio Gonçalves de Abreu, que recebeu "40 a 50 espingardas com as competentes munições" para formar "uma artilharia de atiradores (sic)". *Obra política de José Bonifácio*, I, p. 414-415. Para as medidas econômicas, Fundo Sérgio Buarque de Holanda, Unicamp, doc. 1696 ou *Obra política de José Bonifácio*, I, p. 166-168, 261 e 369, por exemplo.

do Chile. Tratava-se do primeiro movimento de política externa de José Bonifácio (Arquivo Diplomático da Independência, V, p. 235-238).

A prioridade no estabelecimento de relações de coordenação política com Buenos Aires, que hoje pode parecer natural, não o era no Brasil do início do século XIX. Ao contrário, as Américas hispânica e portuguesa tinham histórico de conflitos e intrigas políticas, exemplificados na questão da Cisplatina e nos enredos do carlotismo, que pretendeu elevar Carlota Joaquina ao trono do Vice-Reino do Prata. Com Bonifácio, o Brasil saía do paradigma da competição entre Portugal e Espanha e dava o primeiro passo em direção a uma proposta de relação cooperativa com o Prata.

Corrêa da Câmara devia expressar o compromisso do príncipe regente com o reconhecimento da independência das nações vizinhas, além de expor

> *[...] as* utilidades incalculáveis que podem resultar de fazerem uma Confederação ou Tratado ofensivo e defensivo com o Brasil, para se oporem com os outros Governos da América Espanhola aos cerebrinos manejos da Política Europeia; *demonstrando-lhes finalmente que nenhum desses Governos poderá ganhar amigo mais leal e pronto do que o Governo Brasiliense; além das grandes vantagens que lhes há de provir das relações comerciais que poderão ter reciprocamente com este Reino (*Arquivo Diplomático da Independência, *V, p. 235-238, grifo nosso)*.

Bonifácio tinha plena consciência de que a proposta apenas encontraria eco se fossem superadas as "desconfianças" em relação à boa-fé do governo brasileiro. Isso mesmo argumentava o chanceler a Corrêa da Câmara, ao recomendar que ele fizesse ver que um país como o Brasil, que se empenhava em "porfiosa" luta pela Independência, não poderia deixar de "fraternizar-se" com os

seus vizinhos. A delicadeza da missão atribuída a Corrêa da Câmara perpassa todo o despacho de instruções do chanceler brasileiro, que finaliza com recomendação do príncipe ao representante brasileiro, para "que os anos e a experiência do Mundo o obriguem a obrar com toda madureza, sossego e sangue frio [...]" (Arquivo Diplomático da Independência, V, p. 235-238).

No Rio de Janeiro, Bonifácio trabalhou para criar uma solução para a questão da Cisplatina. Parece evidente o papel que teve o ministro na permanência de Lucas José Obes no Rio de Janeiro, em 1822, e sua inclusão no Conselho de Procuradores das Províncias – ele foi um dos conselheiros que assinou a ata de convocação da Constituinte em junho de 1822. Além disso, Obes foi nomeado para o Conselho de Estado e condecorado, por ocasião da coroação de D. Pedro, com a Ordem do Cruzeiro – no mesmo grau do Barão da Laguna, comandante militar em Montevidéu. Bonifácio e Obes comungavam da mesma opinião antiescravista e entendiam a necessidade de concessão de estatuto especial para o "Estado Cisplatino", como veio a propor Bonifácio no texto constitucional em discussão em setembro de 1823[12].

Como deputado constituinte, José Bonifácio propôs fórmula especial para a incorporação de Montevidéu, constante do projeto de Constituição apresentado para discussão em setembro de 1823. O seu artigo 2º relacionava as províncias do Brasil, do Pará ao Rio Grande "e, por federação, o Estado Cisplatino". Essa solução, na opinião de Manoel Bomfim, "teria, talvez, resolvido dignamente o caso do Sul". A fórmula de Bonifácio, de reconhecimento de

12 Como indica João Paulo Pimenta, *Estado e Nação no fim dos Impérios Ibéricos no Prata (1808-1828)*. São Paulo: Hucitec; Fapesp, 2002 p. 178, Obes foi o advogado de defesa de duas escravas acusadas de assassinar a sua senhora, em Montevidéu, em 1821. A peça de defesa que apresentou ao tribunal "constitui-se em verdadeiro manifesto contrário à escravidão africana, considerada uma instituição selvagem e degradante". Ver a *Gazeta do Rio de Janeiro*, suplemento à edição de 3/12/1822, na Coleção da Biblioteca Nacional, acervo digital (www.bn.br). Bonifácio incluiu Obes entre os primeiros agraciados pela Ordem do Cruzeiro no grau de Oficial, o mesmo do Barão da Laguna. *Diário da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil*, II, p. 689.

estatuto legal especial para a Cisplatina, já não constou do texto outorgado pelo imperador após o golpe contra a Assembleia[13].

Em Buenos Aires, Corrêa da Câmara realizou trabalho de aproximação não apenas com Rivadavia[14], mas também com o ministro das Finanças, Manuel José García. A seus interlocutores, o representante brasileiro sugeria a importância de aprofundar os "laços de amizade e boa inteligência" entre os dois governos. Câmara ponderava que tal aproximação não devia ter "publicidade intempestiva" para evitar "chocar" os países vizinhos, ou atrair a sua oposição "gratuita". Em visita a García, a 10 de agosto de 1822, disse: "[...] O Brasil era um gigante, que nem uma força faria, em tempo algum, retrogradar. [...] Convinha comigo de que só uma perfeita e sincera união de todos os Estados americanos poderia dar a esta parte do mundo [...] a força de que necessitava" (Arquivo Diplomático da Independência, V, p. 261, 262 e 263).

Em 1826, Rivadavia chegou à Presidência argentina. Numa tentativa de resolver o impasse com o Brasil em torno da Cisplatina, enviou Manuel José García para negociar a paz. García assinou acordo com o Império, em 1827, cedendo a Banda Oriental, o que confirmava a possibilidade de entendimento vislumbrada por Bonifácio, em 1822. O modo equivocado como se administrou o acordo fez com que se tornasse mais aguda a crise que se vivia em Buenos Aires, em consequência da Constituição de 1826. Crente na possibilidade de voltar com poderes renovados, Rivadavia rechaça o acordo e apresenta sua renúncia ao Congresso, que, entretanto,

13 Na *Gazeta do Rio de Janeiro*, de 10/12/1822, encontram-se diversos ofícios mandados publicar por Bonifácio nos quais se trata da aclamação de D. Pedro "Imperador do Brasil e do Estado Cisplatino" ou "Imperador Constitucional do Brasil e do Estado Cisplatino". Ver a *Gazeta do Rio de Janeiro*, Biblioteca Nacional, acervo digital (www.bn.br). Bomfim, Manoel, *O Brasil Nação*, Rio de Janeiro: Topbooks, 1996, p. 73-74, nota 22, p. 596. *Diário da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil*, II, p. 689.

14 Bernardino Rivadavia foi Presidente da Argentina entre 8 de fevereiro de 1826 e 7 de julho de 1827. Ver Floria, Carlos Alberto; Belsunce, César A. García. *Historia de los argentinos*, I, p. 467-471.

aceita o pedido por 48 votos em 50 totais. Na condição de ex-presidente, Bernardino Rivadavia foi exilado, em 1829[15].

As relações com a Grã-Bretanha

As relações com a Grã-Bretanha no período da Independência, especialmente sob a gestão de José Bonifácio, podem ser vistas sob dois ângulos: o da necessidade brasileira de afirmar sua soberania e garantir a indivisibilidade do seu território; o do desejo britânico de manter e ampliar a sua ascendência política sobre a América do Sul, especialmente com a reprodução no Brasil do controle exercido sobre Portugal. Nesse contexto, enquanto o governo brasileiro buscava o reconhecimento da Independência, a Grã-Bretanha buscava utilizar-se de suas armas para garantir e aprimorar os instrumentos de controle sobre o novo país. Essas armas eram duas: o comércio protegido de mercadorias industrializadas e a superioridade naval. A proteção comercial era dada pela tarifa de 15% *ad valorem* para os produtos britânicos que tinham acesso ao mercado brasileiro, contra o pagamento de tarifas de 16% (Portugal) a 24% pelas demais nações, como estabelecido nos Tratados de 1810[16]. A supremacia naval havia sido testada com êxito

15 Segundo Raul Adalberto de Campos, em suas *Relações Diplomáticas do Brasil*, Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Comércio, de Rodrigues & Cia, 1913, p. 134 e 135, García estivera no Brasil como "agente confidencial, desde 1815 até junho de 1820", depois Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário, a 7 de maio de 1827, quando "veio tratar da paz, sob a mediação do Governo britânico" e assinou o Tratado de Paz de 24 de maio de 1827, "pelo qual as Províncias Unidas do Rio da Prata renunciavam sua pretensão sobre o território da Província Cisplatina", não ratificado pelo Governo de Buenos Aires (Floria; Belsunce, 1992, p. 452, 478 e 479).

16 Os Tratados de 1810 incluíam um Tratado de Comércio e Navegação e um Tratado de Paz e Amizade, ambos com data de 19 de fevereiro de 1810. Em 18 de outubro de 1810, por decreto, as mercadorias britânicas transportadas por embarcações portuguesas também passaram a pagar 15% *ad valorem*. A alíquota cobrada das mercadorias portuguesas se igualou à cobrada das mercadorias britânicas em 1818. Ver Lima, Manuel de Oliveira. *D. João VI no Brasil*, Rio de Janeiro: Topbooks, 1996, p. 255, 256 e 265.

no bloqueio continental ao longo das guerras napoleônicas e na guerra contra os Estados Unidos (1812-1815). Estabelecida a paz, a Grã-Bretanha buscava sanção jurídica para a sua superioridade naval de fato por meio, por exemplo, do reconhecimento do direito das nações beligerantes de realizar buscas em embarcações neutras em alto-mar[17].

Com Portugal (e com o Brasil), a Grã-Bretanha foi mais longe nesse campo. No contexto das discussões sobre a abolição do tráfico escravo[18] – tema central nas relações entre os dois países – Castlereagh obteve do governo português, em 1817, a sanção "pela primeira vez, como princípio novo no direito público da Europa, [da] admissão da busca em tempo de paz, ainda que em casos limitados, nos navios mercantes de outras nações pelos navios de guerra de qualquer potência". A garantia de reciprocidade do direito de busca de navios mercantes em tempos de paz entre a Grã-Bretanha e Portugal, dadas as disparidades imensas entre as duas Marinhas, era apenas formal. Como afirma Oliveira Lima (1996, p. 283), "a quem se detiver um instante em refletir na

17 Uma das vitórias da Grã-Bretanha no Congresso de Viena havia sido exatamente o fato de ter deixado de fora das deliberações das potências vitoriosas as questões envolvendo o direito do mar. (Kissinger, 1973, p. 33 e 34). Nicolson (1946, *passim*) define "maritime rights", à p. 282, como "a phrase employed by Great Britain to designate what other countries called freedom of the seas. The British contention was that a belligerent had the right to visit and search neutral vessels on the high seas. The opposed contention was that neutrality carried exemption from interference on the principle of 'free ships, free goods'. Britain claimed that if this principle were admitted no naval blockade would prove effective since any blockaded country could import goods in neutral bottoms. The others said that to extend British maritime supremacy to the point of interference with legitimate neutral commerce was against the Law of Nations".

18 O tema é objeto de extensa bibliografia especializada e a sua discussão em minúcia não caberia nos limites deste artigo. Destaca-se o estudo de Leslie Bethell, *A Abolição do Comércio Brasileiro de Escravos: a Grã-Bretanha, o Brasil e a questão do comércio de escravos (1808-1869)*. Brasília: Senado Federal, 2002. Além dele e com caráter mais geral, há o volume de Robin Blackburn, *A queda do Escravismo Colonial, 1776-1848*. Rio de Janeiro: Record, 2002. Nele o autor passa em revista os mais importantes estudos sobre o tema. Concorda-se, em linha geral, com a tese que aponta para os interesses econômicos e estratégico-militares da campanha britânica contra o tráfico escravo, para além dos justificados elementos humanistas e filantrópicos.

importância naval dos dois países, acudirá de pronto quão ilusória era mais essa reciprocidade".

Às supremacias marítima e comercial da Grã-Bretanha deve-se somar a financeira. Os empréstimos concedidos às novas nações da América hispano-portuguesa traziam vantagens à política britânica ao (1) garantir o aumento das exportações de bens industrializados com a vinculação da utilização do crédito em libras a compras no próprio mercado inglês; (2) comprometer os novos governos, criando dependência em relação à Grã-Bretanha; (3) solucionar o problema da liquidez crescente decorrente dos superávits da balança comercial britânica. Esses empréstimos, concedidos aos governos americanos por casas comerciais apoiadas pelo governo britânico, eram feitos a juros extorsivos e previam o pagamento antecipado de taxas e comissões. Alguns autores, como Hobsbawm (1977, p. 63), argumentam que os empréstimos se revelariam pouco rentáveis:

> *[...] Os empréstimos aos sul-americanos, que pareciam tão promissores na década de 1820, e aos norte-americanos, que acenavam na década de 1830, transformaram-se frequentemente em pedaços de papel sem valor: de 25 empréstimos a governos estrangeiros concedidos entre 1818 e 1831, 16 (correspondendo a cerca da metade dos 42 milhões de libras esterlinas a preços de emissão) estavam sem pagamento em 1831.*

Daí a pressão que faziam os financistas em Londres para que os governos tomadores oferecessem em garantia a renda das alfândegas, renda que passara a suas mãos após a independência e que era a principal fonte do orçamento público[19].

19 "Em teoria, estes empréstimos deviam ter rendido aos investidores 7 a 9% de juros, quando, na verdade, em 1831, rendiam uma média de apenas 3,1%". Em Fodor, Giorgio. *The boom that never was? Latin american loans in London 1822-1825*, Discussion paper n° 5. Trento: Università degli Studi di Trento, 2002, p. 22 e 23. Registre-se que o Brasil do Primeiro Reinado não se encontrava entre

Bonifácio entendia a importância de se manter as boas relações com a Grã-Bretanha e chegou a recomendar expressamente ao representante diplomático brasileiro em Londres que agisse com cautela para evitar atritos. Por outro lado, procuraria sair da armadilha em que vivera o velho Portugal desde o Tratado de Methuen por meio da afirmação da soberania do Estado brasileiro sobre o seu território, seja do ponto de vista militar, seja do ponto de vista comercial. Daí os conflitos que surgiram em portos e águas territoriais brasileiras; a decisão de evitar, o quanto possível, o endividamento externo; e o cuidado com que foi tratada a possibilidade de renovação das vantagens comerciais e jurídicas obtidas pela Grã-Bretanha nos Tratados de 1810, a serem "revisados" em 1825 (LIMA, 1996, p. 257).

Como reconhece Alan Manchester no seu *British Preëminence in Brazil*, a Grã-Bretanha pretendeu fazer com o Brasil o que fizera com Portugal, desde a restauração, em 1640, ou seja, transformá-lo em "vassalo" por meio de tratados extorsivos e desiguais. Entretanto, como também reconhece Manchester,

> *[...] o Brasil resistiu de modo tão perseverante que, por volta de 1845, os privilégios especiais concedidos à Inglaterra foram revogados, os tratados que regulavam o comércio e o tráfico de escravos foram anulados e a Corte do Rio de Janeiro se pôs em franca revolta contra a pressão exercida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros do Reino Unido (MANCHESTER, 1964, p. 220-221).*

Bonifácio decididamente contribuiu para estabelecer Política Externa autônoma em relação à potência hegemônica do período. Com relação aos Tratados de 1810, o ministro alertava, por nota, ao representante britânico no Rio de Janeiro, Henry Chamberlain

as nações inadimplentes. Sobre o tema, ver Bulmer-Thomas, Victor. *The Economic History of Latin America since Independence.*Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

para o fato de que o governo brasileiro, por livre vontade, observava "um Tratado que qualquer outro governo acharia razões para considerar como caduco, depois da dissolução do pacto social e político que fazia do Brasil uma parte integrante da monarquia portuguesa". Carneiro de Campos, sucessor de Bonifácio, manteve essa orientação, nos mesmos termos, junto a Chamberlain. Em julho de 1823, Campos argumentava que o Tratado de 1810 existia *de facto*, "porque assim o desejava o Imperador" e não *de jure*, "visto ter sido celebrado originariamente com a Coroa portuguesa, havendo, portanto, caducado com a separação" (Arquivo Diplomático da Independência, I, p. lxiv e lxv).

Em suas conversações com Chamberlain a posição do chanceler brasileiro era clara:

> *O Brasil quer viver em paz e amizade com todas as outras nações, há de tratar igualmente bem a todos os estrangeiros, mas jamais consentirá que eles intervenham nos negócios internos do país. Se houver uma só nação que não queira sujeitar-se a esta condição, sentiremos muito, mas nem por isso nos havemos de humilhar nem submeter à sua vontade (DRUMMOND, 1885/86, p. 45).*

Bonifácio era contrário ao tráfico escravo e defendia a abolição gradual – também sobre esse tema os Andrada lograram inserir dispositivo no projeto de Constituição, depois retirado pelo imperador, quando da outorga da Carta, em 1824. Num país cuja elite vivia do tráfico escravo e da produção agrária em latifúndios monocultores, não é difícil entender a oposição que sofreram as reformas andradinas (SOUSA, 1988, p. 196; CALDEIRA, 1999, p. 359ss; CARVALHO, 2006, p. 19).

O Brasil e os Estados Unidos da América

Logo após assumir as funções de ministro de Estado, Bonifácio iniciou intensas conversações com o representante dos Estados Unidos do Rio de Janeiro, Peter Sartoris. A iniciativa brasileira consistia na sondagem sobre a possibilidade de ação conjunta no campo da defesa recíproca em relação às potências europeias.

Como Cônsul interino dos Estados Unidos, Peter Sartoris era enfático em comunicação ao seu governo, já a 20 de janeiro de 1822, dois dias depois da chegada de José Bonifácio ao Rio, ao apontar o ministro como o líder do novo Ministério. A 3 de fevereiro, Sartoris havia encontrado duas vezes o chanceler – a quem chamava "primeiro-ministro" – e saíra dos encontros convencido de que Bonifácio tinha o firme propósito de fazer a Independência do Brasil. Bonifácio pediu a Sartoris que confirmasse se (1) haveria disposição amistosa do governo americano em relação ao governo brasileiro e (2) se o Brasil poderia contar, em caso de necessidade, com o apoio dos Estados Unidos. O representante norte-americano relata ao secretário de Estado, John Quincy Adams, que não hesitou em responder afirmativamente à primeira pergunta, mas evitou dar mesmo qualquer "opinião" sobre a segunda, alegando ignorância sobre a posição de seu governo (Diplomatic correspondence of the United States..., 1925, II, p. 728-731).

Em 4 de março, Sartoris já se havia entrevistado "três ou quatro" vezes com Bonifácio e o tema central de seus encontros era sempre o desejo do chanceler brasileiro de saber se o Brasil poderia contar com os Estados Unidos em caso de conflito com Portugal e com a Grã-Bretanha, que, em virtude de seus tratados com Portugal, poderia tentar submeter o Brasil pela força. Sempre prudente, Sartoris respondeu estar além dos seus poderes expressar qualquer posição a respeito e mesmo emitir qualquer opinião pessoal sobre o assunto, alegadamente com o temor de induzir o governo brasileiro

em erro. Entretanto, Sartoris deixou no ar a seguinte frase: "[...] O governo dos Estados Unidos verá sempre com prazer a felicidade e a independência das demais nações americanas" (Diplomatic correspondence of the United States..., II, p. 732-733).

No final de junho de 1822, Sartoris recebeu comunicação da Secretaria de Estado que informava da mensagem do presidente Monroe acerca do reconhecimento dos novos Estados independentes da América hispânica, o que ele imediatamente comunicou a José Bonifácio. Nas palavras de Sartoris a Adams, a notícia "pareceu dar a ele particular satisfação e eu tenho observado sempre que a aproximação e o bom entendimento com os Estados Unidos são para ele [Bonifácio] temas muito caros". A efetiva separação do Brasil, sublinha o representante norte-americano, poderia ser muito lucrativa para o comércio estadunidense (Diplomatic correspondence of the United States..., II, p. 737-738).

Na mesma conversa com o chanceler brasileiro, Sartoris expõe o seu ponto de vista acerca do envio de agentes diplomáticos brasileiros aos Estados Unidos, o que, segundo ele, deveria ocorrer após a instalação da Constituinte, o que asseguraria o imediato e incondicional reconhecimento da Independência do Brasil por parte dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, ao que lhe respondeu José Bonifácio:

> *Meu caro Senhor, o Brasil é uma nação e vai tomar o seu lugar como tal, sem esperar ou pedir o reconhecimento de outras potências. Agentes públicos ou Ministros serão enviados para representá-la. Aquelas que os receberem como tais continuarão a ser admitidas em nossos portos e a ter o seu comércio favorecido. Aquelas que se recusarem serão expelidas de nossos portos. Esta será a nossa política, o caminho simples e sem desvios que seguiremos.*

A mensagem era, mais uma vez, clara. O Brasil já era uma nação e o estado brasileiro detinha a soberania sobre o seu território, por isso não necessitava esperar pela aprovação ou pedir o reconhecimento dos demais estados. O problema do reconhecimento era, portanto, um falso problema, uma vez que o Brasil já agia soberanamente e esperava tratamento em termos recíprocos das nações que desejassem relacionar-se comercial e politicamente com ele. José Bonifácio assumia essa posição em meados de junho de 1822, quando possivelmente ainda não era conhecido no Brasil o manifesto de Zea às nações europeias, indicando que a Colômbia fecharia seus portos às nações que não reconhecessem a soberania do seu Estado, publicado em abril daquele ano. Concomitantemente, os Estados Unidos reconheciam naquele mesmo período a independência colombiana, o que levaria o pragmatismo britânico a aceitar em seus portos as embarcações das nações independentes do novo mundo com suas novas bandeiras (Diplomatic correspondence of the United States..., II, p. 739).

Pode-se considerar, entretanto, que a gestão de Bonifácio à frente da chancelaria brasileira e a ação do primeiro cônsul brasileiro nos Estados Unidos, Antônio Gonçalves da Cruz, contribuíram decididamente para aplainar o caminho do reconhecimento da Independência pelos Estados Unidos, em 1824, dias após a chegada de Silvestre Rebello a Washington. A própria escolha de Gonçalves da Cruz, o "Cabugá", para as funções de representação do Brasil trazia em si uma dupla mensagem: para os brasileiros, resgatava a figura do embaixador enviado aos Estados Unidos pelos revolucionários pernambucanos de 1817, nomeado primeiro cônsul do Brasil independente nos Estados Unidos, em 1823, por "seu patriotismo"; para os norte-americanos, demonstrava que o sistema monárquico não prejudicava o

espírito "constitucional" e livre do novo governo e o seu desejo de estabelecer relações construtivas na América.

Como observou Manuel de Oliveira Lima (LIMA, 1913, p. 6), em conferência nos Estados Unidos, em 1913, "O Império brasileiro buscou em vão uma aliança ofensiva e defensiva com os Estados Unidos. A posição de Washington de não se comprometer em alianças era, antes de tudo, um dogma e uma necessidade política". A ação propositiva do Rio de Janeiro, contudo, iniciou-se em 1822, e não com a chegada de Rebello a Washington, em 1824. Se não se aproveitou a ocasião para a construção de relação cooperativa mais estreita, foi em decorrência da decisão política e da postura internacional adotada pelos Estados Unidos.

A visão andradina sobre a posição do Brasil no mundo

Unidade territorial do Prata ao Amazonas

A preocupação central do primeiro chanceler brasileiro com o problema da unidade territorial remete, por associação, à figura do Barão do Rio Branco, que a ele se referiu como "o grande ministro da Independência". Álvaro Lins, em sua biografia de Rio Branco, observa a similitude das circunstâncias de formação e de ação entre o seu biografado e José Bonifácio:

> *Repetia-se em Rio Branco o caso de José Bonifácio, a formação no estrangeiro e a realização de uma obra profundamente brasileira. [...] José Bonifácio seria o líder de sua independência, Rio Branco seria o construtor do seu mapa geográfico e de sua integridade territorial (Lins, 1996, p. 254).*

Pode-se, do mesmo modo, creditar à ação de José Bonifácio parte do esforço que resultou na consolidação do território brasileiro como está constituído hoje. Sua atuação foi decisiva, seja na persuasão das Províncias recalcitrantes, seja na sua submissão pela força – como foi o caso na Bahia. Nesse sentido, a preocupação de Bonifácio com o problema do território no processo de Independência e formação do Estado brasileiro estará novamente presente em Rio Branco, quando da transição do sistema monárquico ao republicano federativo. A Joaquim Nabuco – que defendia o federalismo – Rio Branco (1999, p. 192) chamou a atenção, em carta reproduzida por Álvaro Lins (1996, p. 248, para a necessidade de se preservar "acima de tudo, a unidade nacional.

Bonifácio, em sua luta pela unidade, teria de combater em duas frentes: contra as elites provinciais ansiosas por autonomia, ou mesmo por independência quer do Rio, quer de Lisboa; e contra os Estados estrangeiros, incluindo-se Portugal, que esperavam poder tirar proveito da eventual pulverização do território brasileiro. A Grã-Bretanha, que via no Brasil sob D. Pedro a possibilidade de continuação da suserania em que mantinha Portugal, não se oporia à manutenção da união. Entretanto, deve-se ter em mente que, após o fracasso da Confederação do Equador, em 1824, Manuel de Carvalho Paes de Andrade, o seu líder, foi abrigado em nau inglesa e asilado na Grã-Bretanha, sob os protestos da diplomacia do Império. Villèle, primeiro-ministro francês, homem prático, observou a Borges de Barros, representante brasileiro em Paris, que o interesse da Europa era ver a América "retalhada" para assim continuarem os novos países a ser colônias "debaixo de outros nomes" (Arquivo Diplomático da Independência, III, p. 138, 151, 167-8).

Constata-se, ao se estudar o Bonifácio do primeiro Ministério do Brasil independente, que a atual configuração geográfica brasileira é devida, em boa medida, à sua ação. Seja na organização

das Forças Armadas que impuseram a unidade; seja na sua defesa por meio do estabelecimento de contatos e negociações internacionais.

Brasil, "potência transatlântica"

A transferência da Corte joanina para o Rio de Janeiro, em 1808, representou não apenas uma transformação política para a capital da colônia, mas, sobretudo, o início de uma nova época econômica. O Rio de Janeiro passou a ser o empório do Império português, ponto de intersecção entre a antiga metrópole e as colônias asiáticas e africanas, além de centro comercial e financeiro de atração para as repúblicas do Prata (FREYRE, 1996; PEDREIRA, 2006, *passim*; DONGHI, 1975, p. 100-101).

Para Bonifácio, o Brasil teria condições de autossuficiência econômica que permitiria a utilização do seu mercado consumidor como importante instrumento de poder. Por isso, o novo Estado deveria utilizar esse mercado e as vantagens do acesso a ele como forma, por exemplo, de obter o reconhecimento diplomático da Independência. Para Bonifácio, nós brasileiros seríamos os "chins" do Novo Mundo. Segundo a visão andradina, o Brasil se assemelhava à China, seja pela amplitude de seu território e grandeza de sua população, seja pelo fato de ter ampla produção agrícola e de manufaturas básicas (a base de couro e madeira), o que daria ao país a possibilidade de abrir mão de importações de produtos de "luxo" europeus. A comparação com a China não é surpreendente. Segundo Oliveira Lima (1996, p. 239), "no Brasil, aliás, se vivia economicamente muito como na China, produzindo a terra tudo de que carecia a população. Excetuavam-se, todavia, os braços e as manufaturas de luxo".

Para atingir a sua condição de potência transatlântica, contudo, deveria superar binômio que Samuel Pinheiro Guimarães (2005) divide em "disparidades internas" e "vulnerabilidades externas".

Na visão andradina, as disparidades internas concentravam-se em duas áreas: a social e a econômica. As disparidades sociais deviam ser superadas pela "civilização" dos índios e pelo fim da escravidão. As disparidades econômicas deveriam ser combatidas pela reforma do uso e do acesso à terra arável e pela educação de massa e formação técnica especializada. Ademais, era preciso administrar o uso dos recursos naturais e criar condições para sua exploração econômica de longo prazo.

Externamente, Bonifácio pretendia combater as vulnerabilidades brasileiras com as seguintes medidas: (1) criação de Forças Armadas verdadeiramente nacionais (substituição das tropas portuguesas por milícias brasileiras; inclusão de índios e migrantes nas forças de combate; modernização da Marinha); (2) estabelecimento de relações cooperativas com Buenos Aires e com os Estados Unidos com vistas a evitar tentativas de recolonização patrocinadas seja pela Santa Aliança, seja pela Grã-Bretanha em associação com Portugal; (3) preservação da autonomia do Estado (evitar tratados desiguais, empréstimos internacionais).

Considerações finais

O pensamento andradino expressou-se em duas dimensões: uma prática, da ação do homem público; outra intelectual, a do pensador e formulador de um projeto para a Nação brasileira. Como primeiro-ministro de fato, desde janeiro de 1822 a julho de 1823, Bonifácio foi o responsável pela preparação do Brasil para assumir a sua condição de Estado soberano. Como chanceler, foi o responsável pela autonomia operacional da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e pela elaboração da primeira Política Externa do Brasil independente.

Na busca pelo estabelecimento de relações diplomáticas com as demais nações, procurou garantir sempre a preservação da capacidade de ação do Brasil e evitar acordos lesivos à soberania brasileira e aos cofres públicos. A esse propósito, em 6 de fevereiro de 1830, dissera ao Conde de Pontois, no Rio de Janeiro, que

> *[...] todos esses (Tratados) de comércio e amizade concluídos com as potências da Europa eram puras tolices; nunca os deixaria ter feito se estivesse aqui. O Brasil é potência transatlântica, nada tem a deslindar com a Europa e não necessita de estrangeiros; estes, ao contrário, precisam muito do Brasil. Que venham, pois, todos aqui comerciar; nada mais; porém em pé de perfeita igualdade, sem outra proteção além do direito das gentes e com a condição expressa de não se envolverem, seja como for, em negócios do Império; de outro modo é necessário fechar-lhes os portos e proibir-lhes a entrada no país (RODRIGUES, s.d., II. p. 25).*

No âmbito interno, organizou e estruturou Forças Armadas propriamente brasileiras, criando as condições não apenas políticas, mas práticas para a instauração da unidade territorial do Império, do Amazonas ao Prata. Ele sempre teve clara a relação íntima entre diplomacia e força militar. Os fatos contingentes da centralização no Rio de Janeiro ou na figura do herdeiro da Monarquia portuguesa não podem ser vistos como essenciais no pensamento político de Bonifácio. Na prática, foi ele quem deu início à formação de um corpo legislativo próprio para o Brasil com a convocação, a 16 de fevereiro de 1822, do Conselho de Procuradores das Províncias, depois transformado em Assembleia Constituinte e Legislativa.

Para Bonifácio, o Brasil era uma "potência transatlântica". Por isso não poderia aceitar a sujeição aos interesses das potências

estrangeiras, principalmente as europeias que, por seu poderio econômico e militar, eram as principais inimigas da consolidação do Brasil unido e independente. Para isso fazia-se necessário no campo internacional: (1) tomar as medidas indispensáveis para dotá-lo de forças eficazes de defesa (Exército e Marinha); (2) desenvolver economicamente o país, diversificando sua atividade industrial e comercial; (3) garantir administração pública correta, voltada para o projeto de construção da Nação, organizando e moralizando o serviço público; (4) evitar compromissos que limitassem a soberania nacional, criando laços inaceitáveis de subordinação no campo internacional (os tratados desiguais e os empréstimos).

Para Bonifácio, o reconhecimento diplomático do Brasil imperial independente e unido era importante, mas não era essencial para a existência prática do país. O primeiro chanceler entendia que o reconhecimento viria cedo ou tarde, guiado pela própria conveniência dos países que mantinham relações comerciais com o Brasil. As normas do "Direito das Gentes" seriam suficientes para dar as garantias ao comércio de estrangeiros no Brasil. O essencial a obter e preservar era a unidade territorial e a soberania.

Referências bibliográficas

ARQUIVO DIPLOMÁTICO DA INDEPENDÊNCIA, III.

ARQUIVO DIPLOMÁTICO DA INDEPENDÊNCIA, IV.

ARQUIVO DIPLOMÁTICO DA INDEPENDÊNCIA, V.

CALDEIRA, Jorge. *A Nação Mercantilista*. São Paulo: Ed. 34, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem/Teatro de sombras*, Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2006.

CARTAS ANDRADINAS, In Anais da Biblioteca Nacional, XIV, 1886--1887. Rio de Janeiro: Tipografia de G. Leuzinger & Filhos, 1890.

CERVO, Amado Luiz. A dimensão regional e internacional da independência. In *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Editora da UnB, 1998.

CERVO, Amado Luiz. Os primeiros passos da diplomacia brasileira. In: *Relações Internacionais*, ano 1, número 3, set/dez, Brasília, 1978.

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL, I. Brasília: Senado Federal, 2003.

DIPLOMATIC CORRESPONDENCE OF THE UNITED STATES concerning the independence of the Latin American nations. Ed. William Manning, Nova York: Oxford University, 1925, II.

DONGHI, Tulio Halperin. *História da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

DRUMMOND, Antônio de Menezes Vasconcelos de. *Anotações de A. M. V. de Drummond a sua biografia, In: Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, XIII, 1885/86, Rio de Janeiro: Tipografia de Leuzinger & Filhos, 1890.*

FLORIA, Carlos Alberto; BELSUNCE, César A. García. *Historia de los argentinos*, I. Buenos Aires: Ediciones Larousse, 1992.

FODOR, Giorgio. *The boom that never was? Latin american loans in London 1822-1825*, Discussion paper n° 5. Trento: Università degli Studi di Trento, 2002.

FREYRE, Gilberto. O Oriente e o Ocidente. In: *Sobrados & Mucambos*. Rio de Janeiro: Record, 1996.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HOBSBAWM, Eric. *A Era das Revoluções*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PIMENTA, João Paulo. *Estado e Nação no fim dos Impérios Ibéricos no Prata (1808-1828)*. São Paulo: Hucitec; Fapesp, 2002.

KISSINGER, Henry. *A world restored*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1973, p. 33 e 34.

LIMA, Manuel de Oliveira. *D. João VI no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

_____. *The relations of Brazil with the United States*. New York: American Association for International Conciliation, 1913.

LINS, Álvaro. *Rio Branco*. São Paulo: Alfa Ômega, 1996.

MANCHESTER, Alan. *British Preëminence in Brazil*. London: Octagon Books, 1964.

NICOLSON, Harold. The Congress of Vienna. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1946.

PEDREIRA, Jorge Miguel. *Economia e política na explicação da Independência do Brasil*, In *A Independência brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RIO BRANCO, *Efemérides*. Brasília: Senado Federal, 1999.

RODRIGUES, José Honório. O pensamento político e social de José Bonifácio. In: *Obras Científicas, Políticas e Sociais*, II.

SOUSA, Octávio Tarquínio de. *José Bonifácio*. Belo Horizonte. São Paulo: Itatiaia; USP, 1988.

WARESQUIEL, Emmanuel de. Yvert, Benoît. *Histoire de la Restauration*. Paris: Perrin, 2002.

Paulino José Soares de Souza

Magistrado, político ligado ao Partido Conservador, Paulino José Soares de Souza (visconde do Uruguai) teve papel importante na construção do Estado durante o Império, tanto no campo da política interna quanto no da política externa. Foi deputado provincial no Rio de Janeiro (1835), presidente da província do Rio de Janeiro (1836), deputado-geral (1836), ministro da Justiça (1841) e dos Negócios Estrangeiros (1843-44 e 1849-1853), senador vitalício (1849), conselheiro de Estado (1853). Como ministro da Justiça, investiu na centralização política e administrativa do Estado; como ministro dos Negócios Estrangeiros, deixou sua marca na definição da política externa e na organização da diplomacia brasileiras. No fim da vida dedicou-se a escrever duas obras de fôlego sobre o Estado brasileiro.

Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai): a construção dos instrumentos da diplomacia brasileira

Gabriela Nunes Ferreira

Paulino José Soares de Souza, Visconde do Uruguai, foi personagem central do processo de formação do Estado brasileiro, tanto no plano da política interna quanto no da política externa. É difícil compreender plenamente o pensamento desse importante autor e ator político do Império sem levar em conta, de forma conjunta, essas duas dimensões.

Nascido em Paris em 1807, filho de mãe francesa e do médico José Antônio Soares de Souza, Paulino de Souza iniciou o curso de Direito em Coimbra e formou-se na Faculdade de Direito de São Paulo, em 1831. Um ano depois, ingressou na magistratura. Estreou na política em 1835, como deputado provincial no Rio de Janeiro e, no ano seguinte, assumiu a presidência da província do Rio de Janeiro, cargo que ocuparia quase ininterruptamente até 1840. Desde 1832, ligou-se por casamento a uma família de grandes proprietários rurais a que pertencia igualmente Rodrigues Torres, o futuro visconde de Itaboraí – com quem comporia, ao lado

de Eusébio de Queirós, a "Trindade Saquarema", núcleo central do Partido Conservador.

Em 1836, passou a atuar também junto ao poder central: elegeu-se deputado-geral pela província do Rio de Janeiro no bojo do Regresso – movimento conservador de retorno à centralização política. Já no Segundo Reinado, assumiu as pastas da Justiça (de 1841 a 1843) e dos Negócios Estrangeiros (por alguns meses em 1843, e de 1849 a 1853). Tornou-se senador vitalício em 1849, conselheiro de Estado em 1853 e recebeu em 1854 o título de visconde do Uruguai. Nos últimos anos de vida o visconde foi, por duas vezes, nomeado ministro em missões no exterior, continuou atuando no Senado e no Conselho de Estado e dedicou-se a escrever seus livros. Morreu em 1866, desiludido com o declínio do Partido Conservador[1].

Em dois momentos Paulino de Souza teve atuação especialmente marcante no processo de formação e consolidação do Estado no período imperial. No primeiro deles, durante o Regresso, a partir de 1837, como deputado-geral e depois ministro da Justiça, foi um dos artífices da organização política e administrativa caracterizada por uma maior centralização do poder. Em 1837, enquanto membro da comissão das Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados, assinou o parecer que daria origem à Lei de Interpretação do Ato Adicional (1840). As Assembleias Provinciais criadas pelo Ato Adicional de 1834, dizia o parecer, vinham modificando a estrutura judiciária e policial de suas províncias, e atacavam assim o princípio de uniformidade que deveria reger essa estrutura em todo o Império.

1 A única biografia de fôlego existente sobre o visconde de Uruguai foi escrita pelo seu bisneto, José Antônio Soares de Souza, *A Vida do Visconde do Uruguai* (São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1944). Sobre o Visconde do Uruguai, ver também: Ilmar Mattos, "O lavrador e o construtor: o Visconde do Uruguai e a construção do Estado imperial". E também José Murilo de Carvalho, "Entre a autoridade e a liberdade". In: José Murilo de Carvalho, *Visconde do Uruguai*.

Ao limitar drasticamente as atribuições das Assembleias Provinciais e submeter à jurisdição do governo central os cargos do sistema judiciário e policial, a Lei de Interpretação permitiu a revisão desse sistema, arbitrada pelo poder central. Foi o que se fez através da Reforma do Código do Processo Criminal (1841), que modificou radicalmente, centralizando-a, a estrutura estabelecida pelo Código do Processo Criminal, de 1832. Ao predomínio do princípio eletivo substituiu-se o do princípio hierárquico na administração da justiça e da polícia, dando amplos poderes às autoridades nomeadas pelo poder central.

Os relatórios e discursos do futuro visconde enquanto ministro da Justiça expressam algumas de suas ideias principais sobre a sociedade e as instituições políticas brasileiras: em primeiro lugar, fica claro o quanto a experiência das rebeliões provinciais, iniciadas na Regência, foi marcante para a sua geração de políticos. A imagem desenhada por Uruguai, no início da década de 1840, era a da prevalência do "espírito de anarquia" e do caos em algumas províncias. Em segundo lugar, a sociedade retratada por ele era heterogênea, marcada por grandes disparidades entre as províncias. À relativa civilização do litoral, Paulino opunha a barbárie do sertão, com sua população dispersa, onde a lei não penetrava. Em terceiro lugar, se, por um lado, o grosso da população carecia de instrução, de moral e de hábitos saudáveis de subordinação e de trabalho; por outro, os poderosos das localidades eram movidos unicamente por interesses particulares, reforçando a desordem e o arbítrio.

Finalmente, quanto às instituições políticas e administrativas, Paulino afirmava que o ordenamento liberal desenhado durante a Regência havia sido fruto da inexperiência e da desconfiança em relação ao poder, sem atenção à realidade social brasileira.

A reforma centralizadora era justificada por Uruguai pela necessidade de livrar o poder da tutela das facções, e habilitá-lo

a cumprir seus principais papéis: a manutenção da ordem pública e a proteção da segurança individual da população. Às "vozes mesquinhas das localidades", era preciso sobrepor a voz da "razão nacional", única atenta às necessidades públicas.

Além da Lei de Interpretação do Ato Adicional e da Reforma do Código do Processo, o restabelecimento do Conselho de Estado – instituição prevista na Constituição de 1822, mas extinta pelo Ato Adicional – por uma lei de novembro de 1841 também compunha o mesmo pacote. Seu objetivo, explicava o ministro, era aumentar a "força moral" das decisões da Coroa, e reforçar o poder administrativo dando-lhe parâmetros fixos, conservando tradições; enfim, garantindo-lhe uma estabilidade que servisse de contrapeso aos ventos cambiantes da política.

No início da década de 1860, em uma fase marcada pela retomada do debate sobre a ordem política e administrativa do Império, Uruguai dedicou-se a sistematizar seus estudos e ideias em duas obras de fôlego: *Ensaio sobre o Direito Administrativo* (1862) e *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil* (1865).

Nessas obras, Uruguai justificava e fundamentava doutrinariamente o modelo de Estado defendido por ele na prática. Mesmo se na segunda dessas obras ele fazia, em alguns pontos, uma espécie de autocrítica, considerando excessiva a centralização vigente, permanecia a ideia de que as condições da sociedade e da política brasileiras requeriam, ao menos em médio prazo, uma administração hierarquicamente organizada, apta a generalizar o princípio da ordem e assegurar a unidade do país.

O segundo momento em que Uruguai exerceu um papel importante no processo de construção do Estado deu-se no início da década de 1850, desta vez como ministro dos Negócios Estrangeiros. Ao assumir o ministério, em outubro de 1849,

deparou-se com alguns desafios: o tráfico de escravos, que expunha o país a uma forte pressão por parte da Inglaterra; a demarcação definitiva das fronteiras externas do Brasil; e a situação política na região platina, dominada pelo poder do ditador argentino Juan Manuel de Rosas. Quando deixou a pasta, em outubro de 1853, todas essas questões estavam, em boa medida, encaminhadas.

A trajetória política do visconde reflete, de certa forma, o processo de construção e consolidação do Estado centralizado brasileiro, em meados do século XIX. O mesmo homem que, no início da década de 1840, falara em estender a ordem ao interior do país e acabar com a "barbárie dos sertões", no começo da década seguinte voltava sua atenção para fora do país, para a "barbárie" dos outros. Construído o Estado para dentro, era agora preciso consolidá-lo para fora, no contexto regional – tarefa tanto mais delicada quanto o Brasil era uma "planta exótica na América", uma monarquia cercada por repúblicas.

Com a derrota da última das revoltas provinciais, em 1848, o país entrara em uma fase de estabilidade política. O ano de 1850 é apontado por José Murilo de Carvalho como marco divisório entre duas fases de implantação do Estado Nacional – quando, realizada a tarefa de acumulação de poder, novos horizontes de atuação puderam começar a ser explorados. Nesse ano, a reforma da Guarda Nacional completou o processo de centralização política e administrativa que se iniciara em 1840; o governo sentiu-se forte o suficiente para enfrentar a questão da abolição do tráfico de escravos, assim como a da estrutura agrária e da imigração; também foi aprovado o Código Comercial, proporcionando segurança jurídica em um tempo que prometia novos negócios (CARVALHO, 1996, p. 229-237). Não por acaso, 1850 foi também o ano em que teve início uma reviravolta na política externa do Império, comandada por Paulino José Soares de Souza.

Cumpre lembrar que o ministro dos Negócios Estrangeiros não agia isoladamente e sim dentro de um determinado contexto político, onde várias instituições – como o Parlamento, o Conselho de Estado, a Coroa – pautavam e controlavam suas ações. A intervenção no Prata deu-se em uma conjuntura interna marcada pelo domínio político do Partido Conservador, em um momento do Segundo Reinado no qual houve notável estabilidade governamental. Na pasta dos Negócios Estrangeiros, especialmente, esse foi o único período do Império em que um mesmo ministro permaneceu por tanto tempo (quase quatro anos seguidos!) no cargo. Basta observar, como contraponto, que na fase imediatamente anterior à posse de Paulino como ministro, de 1844 a 1849, nada menos do que oito ministros haviam se sucedido naquele posto. Essa continuidade favoreceu a preparação cuidadosa e a execução, passo a passo, de um plano de ação no Rio da Prata a partir de 1849.

Já na primeira gestão de Paulino Soares de Souza à frente do ministério dos Negócios Estrangeiros, no ano de 1843, encontravam-se alguns elementos da marca própria e indelével que Paulino de Souza imprimiria à diplomacia brasileira durante sua segunda gestão.

A política no Rio da Prata

A formação dos Estados nacionais

Para entender o sentido mais profundo da política levado a cabo pelo governo imperial no Rio da Prata durante a segunda gestão de Paulino de Souza no ministério dos Negócios Estrangeiros, é importante fazer uma rápida análise dos processos de formação do Estado na Argentina, no Brasil e no Uruguai. A historiografia

mais tradicional tende a tratar esse tema como se o momento da independência fosse o momento da materialização ou do nascimento, depois de uma longa gestação, de uma nacionalidade já pronta.

Esses países, no entanto, não nasceram prontos de seus respectivos processos de independência. O período histórico aberto com a Independência viu surgir uma multiplicidade de projetos nacionais alternativos – e geralmente antagônicos entre si – com diferentes contornos territoriais e sociopolíticos.

Quanto à formação da Argentina, vale ressaltar dois pontos centrais. Primeiro, a rivalidade entre Buenos Aires e as demais províncias daquele território, com ampla vantagem para Buenos Aires. Ou seja, Buenos Aires desfrutava, desde a formação do Vice-Reino do Rio da Prata, em 1776 (do qual ela era a capital), de uma preeminência política e econômica frente ao resto do território; preeminência essa renovada depois da Independência, com a abertura do porto de Buenos Aires ao comércio estrangeiro.

Em segundo lugar, sobrepondo-se a essa rivalidade entre Buenos Aires e as províncias, surgiram desde o momento da Independência duas propostas distintas de organização do Estado: unitarismo *versus* federalismo.

Essas duas ordens de tensões complicaram muito o processo de construção do Estado nesse território que seria a Argentina. Houve várias tentativas fracassadas de dar uma organização constitucional a esse conjunto de províncias. Em meados do século XIX, a questão da organização nacional não estava resolvida. O que havia desde 1831 era uma Confederação de províncias autônomas, a chamada Confederação Argentina, sob a liderança do governador de Buenos Aires, Juan Manoel de Rosas. Embora fosse um líder do Partido Federal na Argentina, ele paradoxalmente conseguiu montar um sistema de poder bastante centralizado, sob hegemonia

portenha. Um dos pilares dessa hegemonia era o monopólio portenho exercido sobre o comércio exterior e a navegação dos rios da Bacia do Prata.

No tocante à formação do Brasil, nota-se que há uma grande diferença em relação à Argentina quanto aos movimentos de independência; diferentemente do que aconteceu na América espanhola, onde foi necessária a criação de novos poderes legítimos para substituir o do monarca, no Brasil houve a perduração de um poder legítimo, o que significou uma relativa continuidade na transição da colônia para o Império. Por outro lado, essa relativa continuidade não implicou "unidade política". Aqui também havia uma multiplicidade de caminhos e possibilidades inscritos na transição de colônia para império. O modelo de Estado que afinal prevaleceu nesse momento – monárquico, unitário, centralizado, socialmente calcado na escravidão – foi resultado de um processo de construção que só se completa em meados do século XIX.

Quanto ao Uruguai, a própria história de sua formação é uma prova do fato de que os diversos Estados ibero-americanos não nasceram prontos dos seus processos de independência. Esse território que viria a ser o Uruguai já havia sido objeto de muita disputa durante o período colonial entre Portugal e Espanha. Depois de desencadeado o processo de emancipação da América Espanhola, foi sucessivamente palco de lutas de forças locais contra a Espanha, Buenos Aires, Portugal.

Só em 1828, depois de ser objeto de uma guerra entre o Brasil e a futura Argentina, o Uruguai nasceu como país independente e ganhou uma Constituição. Mas, mesmo assim, não perderia a sua vocação histórica: a de integrar diferentes projetos nacionais, diferentes projetos de organização política. Projetos como o da reconstituição do Vice-Reino do Rio da Prata, atribuído a Rosas, ou o da criação de um "Uruguai Grande", sonhado por Rivera,

incorporando as províncias litorâneas da Argentina e o Rio Grande do Sul – todos tinham como ponto fulcral o destino do Uruguai.

O que tinha esse território de tão valioso? Em primeiro lugar, sua localização estratégica, em uma das margens do estuário platino. Em segundo lugar, o seu potencial pecuário, sendo aquela área um reservatório de gado selvagem e de ótimos pastos. A pecuária, como se sabe, era a principal atividade econômica tanto da província de Buenos Aires quanto do Rio Grande do Sul.

A história do Uruguai também mostra claramente um outro ponto importante: a imbricação política existente entre os vários países da região. Os alinhamentos políticos ultrapassavam as fronteiras – que, aliás, permaneciam ainda abertas.

No Uruguai, as brigas políticas eram entre Blancos e Colorados. Na década de 1840, formou-se uma aliança entre o Partido Blanco no Uruguai e o Partido Federal de Rosas. No campo oposto, compôs-se uma aliança entre o Partido Colorado, os Unitários argentinos e, no Rio Grande do Sul, os Farrapos, que protagonizaram a mais longa revolução vivida pelo Império.

Desde 1843, o general blanco Oribe, apoiado por Rosas, vinha mantendo um cerco à capital do Uruguai. Em Montevidéu, havia se formado um governo de resistência Colorado. Se Oribe conseguisse tomar o poder no Uruguai, isso significaria uma grande vitória para Rosas, que estenderia, mesmo que indiretamente, o seu poder sobre o Uruguai. Ficaria então o general portenho mais perto de conseguir o plano, atribuído a ele, de reconstituir em grande parte o antigo Vice-Reino do Rio da Prata, englobando o Uruguai e o Paraguai – cuja independência Rosas não reconhecia.

Qual era, então, a situação em meados do século XIX? O Brasil estava mais adiantado no seu processo de construção do Estado do que seus vizinhos. Mas uma das grandes ameaças ao Estado que buscava se firmar era justamente, em meados

do século XIX, a persistência da indefinição sobre qual "projeto nacional" vingaria nas repúblicas vizinhas. O Brasil ainda estava vulnerável: não estavam delimitadas as fronteiras externas do país; o fechamento dos rios Paraná e Paraguai mantidos por Rosas dificultava a integração do país, pois comprometia o acesso ao seu interior; o plano atribuído a Rosas de reconstituição do Vice-Reino do Rio da Prata, com a virtual anulação das independências do Uruguai e do Paraguai, era visto pelos governantes brasileiros como uma séria ameaça às suas instituições. Finalmente, muito importante, a Farroupilha, a mais duradoura das rebeliões provinciais, havia terminado cinco anos antes, mas ainda não estavam liquidados vários dos fatores que a haviam originado.

O Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul, de fato, tinha uma inserção delicada dentro do Império. Do ponto de vista econômico, havia uma fonte de tensão e de conflito entre aquela província e o poder central. A economia do Rio Grande do Sul exercia uma função subsidiária na economia do país, especialmente com a produção de charque usado para alimentar os escravos. O problema residia no fato de que ao governo central interessava obter charque barato, fosse da província gaúcha ou do Uruguai, enquanto aos produtores do Sul interessava obter maiores lucros na sua produção, ganhar proteção por parte do governo para enfrentar a concorrência dos países vizinhos. Estava aí o motivo de muitas queixas por parte dos produtores gaúchos.

Além disso, o Rio Grande do Sul tinha, por sua própria posição geográfica, sua tradição militar desenvolvida nas recorrentes lutas na fronteira aberta, seu perfil econômico e social, os vínculos pessoais de seus habitantes e principalmente de sua elite, uma grande proximidade com os seus vizinhos do Prata. Por força dessas circunstâncias, a província acabava funcionando como

uma verdadeira correia de transmissão dos conflitos platinos para dentro das fronteiras do Império. O fato é que, em vários momentos, o Rio Grande integrou, junto com o Uruguai, projetos nacionais incompatíveis com a ordem construída a partir do Rio de Janeiro. Vale ressaltar ainda que governo imperial ficava de certa forma refém dos estancieiros da fronteira – brasileiros com propriedades nos dois países – pois era sobre esses estancieiros, com seus pequenos exércitos particulares, que recaía a defesa da fronteira aberta. O governo acabava, várias vezes, sendo arrastado aos conflitos das repúblicas vizinhas por causa de ações independentes desses caudilhos da fronteira.

Quando Paulino de Souza assumiu a pasta dos Negócios Estrangeiros, em outubro de 1849, deparou-se com uma verdadeira avalanche de reclamações assinadas pelo enviado extraordinário e ministro plenipotenciário da Confederação Argentina, Tomás Guido – que falava em nome de Rosas e de seu aliado Oribe. Uma das mais graves fontes de tensão eram justamente as ações dos estancieiros brasileiros, possuidores de terras no Uruguai que, descontentes com as medidas de Oribe – como a proibição, desde 1848, da passagem de gado pela fronteira e a exigência de pesadas contribuições de guerra – promoviam incursões armadas em território uruguaio para recuperar gado e recapturar escravos fugidos. Ações desse tipo, como as promovidas pelo Barão de Jacuí, dizia o representante da Confederação Argentina, tinham motivação política e eram coadjuvadas por "selvagens unitários".

As potências estrangeiras no Rio da Prata

Outro elemento fundamental que deveria entrar nos cálculos de Paulino José Soares de Souza, ao desenhar a política do Império no Rio da Prata, era a presença da França e da Inglaterra, a defenderem seus interesses na região. Ambos os países tinham ali interesses comerciais, que os levaram a se envolver diretamente nos

conflitos platinos. Para essas potências interessava, em primeiro lugar, que se estabelecesse a paz na região, pois aquele estado de guerra permanente prejudicava muito o comércio. Em segundo lugar, a bem da livre circulação de mercadorias, interessava-lhes a liberdade de navegação dos rios da bacia platina e a garantia de internacionalização do Rio da Prata, através, principalmente, da manutenção da independência do Uruguai.

O ministro dos Negócios Estrangeiros levou em conta a presença dos dois países na condução da sua política, e mostrou-se hábil, sobretudo em driblar a interferência inglesa. Primeiro, esperou o momento certo para por em marcha a nova política no Rio da Prata – quando as duas potências punham fim à sua intervenção na região. Segundo, procurou ampliar sua margem de manobra, sanando uma fonte de conflito com a Inglaterra: a questão do tráfico de escravos.

Em 1850, quando a tensão com a Inglaterra atingira um ponto crítico, o ministro promoveu a adoção de medidas efetivas contra o tráfico. Ao lado de Eusébio de Queirós, ministro da Justiça que assinou o projeto de lei antitráfico, Paulino de Souza teve papel fundamental no encaminhamento dessa questão: ajudou a viabilizar a aprovação das medidas do governo contra o tráfico, primeiro no âmbito do Conselho de Estado e depois no Parlamento. Em julho de 1850, Paulino endereçou aos membros do Conselho de Estado um memorando sobre a questão do tráfico de escravos e submeteu-lhes uma série de quesitos, cuja formulação induzia à seguinte resposta: a única forma viável para o governo fazer frente à pressão inglesa seria tomar medidas efetivas para abolir o tráfico. Poucos dias depois, em 15 de julho, o ministro dos Negócios Estrangeiros dirigia-se à Câmara para tentar convencê-la a apoiar o governo nessas medidas. O argumento usado era claro: não adiantava remar contra a corrente e continuar enfrentando uma nação poderosa como a Grã-Bretanha, que vinha há mais de

quarenta anos se empenhando em acabar com o tráfico de escravos no mundo. Procurando usar um tom neutro, sem atacar os traficantes, o ministro demonstrou que, em quase todo o mundo, o tráfico de escravos era causa perdida, condenada pela civilização. Antes aceitar esse fato e tomar a dianteira do processo, do que continuar exposto a episódios de humilhação nacional como os que vinham ocorrendo (NUNES FERREIRA, 1999, p. 141-142)[2].

É interessante observar o vínculo existente entre as duas questões – a do fim do tráfico de escravos e a da política no Rio da Prata. O próprio ministro Paulino de Souza explicitou esse vínculo, em uma carta ao encarregado da legação em Londres, Joaquim Tomás do Amaral, em 30 de setembro de 1850:

> *Muito mal será se a nova direção que o governo imperial tem procurado dar aos negócios relativos ao tráfico não nos tornar mais propício o governo britânico. Uma das razões principais por que eu procurei dar aquela direção, é porque eu via que as complicações acumuladas pelo espaço de sete anos quanto às nossas relações com os generais Rosas e Oribe, estavam a fazer explosão, e o pobre Brasil, tendo em si tantos elementos de dissolução, talvez não pudesse resistir a uma guerra no Rio da Prata, e à irritação e abalo que produzem as hostilidades dos cruzeiros ingleses*. Nec Hercules contra duo. *Não podemos arder em dois fogos*[3].

Da neutralidade à intervenção

A política seguida pelo governo imperial a partir de 1850 sob a condução de Paulino José Soares de Souza, cujo objetivo mais imediato era derrubar Rosas e seus aliados, representou uma

2 Ver discurso de Paulino de Souza de 15 de julho de 1850 em: CARVALHO (2002). p. 537-572.

3 Carta citada em Souza (1950).

reviravolta na condução da política no Prata, até então pautada por uma posição de não intervenção.

O sentido mais profundo da nova política no Prata era a consolidação do Estado brasileiro. Para isto, fazia-se fundamental garantir a manutenção do *status quo* territorial da região platina, ou seja, garantir a existência do Uruguai e do Paraguai como Estados independentes e desse modo por fim, de um modo favorável aos interesses brasileiros, à situação de indefinição quanto a qual projeto nacional vingaria nas repúblicas vizinhas. Cumpria, assim, afastar o fantasma da reconstituição do Vice-Reino do Rio da Prata e abrir caminho para a resolução de problemas que atravancavam a consolidação do Estado nacional, deixando-o vulnerável: a questão de limites com as repúblicas vizinhas; a da navegação dos rios da bacia platina; a pacificação do Rio Grande do Sul em bases mais definitivas.

Se, durante a década de 1840, o governo imperial havia procurado manter a neutralidade nos conflitos platinos, isso não o impediu de procurar influir na política regional. Quando dirigiu pela primeira vez, entre junho de 1843 e fevereiro de 1844, a pasta dos Negócios Estrangeiros, Paulino de Souza tomou medidas que de certa forma anteciparam a política desenvolvida em sua segunda gestão. Em outubro de 1843, nomeou José Antônio Pimenta Bueno (Marquês de São Vicente) como encarregado de negócios do Império em Assunção. Nas instruções escritas pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, recomendava-se "empregar todos os meios que a sua habilidade lhe sugerir para evitar que o Paraguai passe a fazer parte da Confederação Argentina, e para neutralizar e diminuir a influência de Rosas". Em termos mais concretos, Pimenta Bueno deveria reconhecer solenemente a Independência do Paraguai – não aceita por Rosas – e negociar um Tratado de

Amizade, Navegação e Comércio com aquela República[4]. Dizia Paulino de Souza:

> *Insinue também (ao governo do Paraguai) que na sustentação da Independência do Paraguai tem o Brasil grande interesse por não lhe convir que Rosas engrandeça seu poder, e portanto que esta república pode encontrar no Brasil um auxílio forte contra as vistas ambiciosas daquele governador, – pelo que sendo mútuos os interesses, muito convém firmar por Tratados, relações de amizade úteis a ambos os países.*

Paulino estava desde então convencido de que Rosas pretendia reconstituir o Vice-Reino do Rio da Prata, e que levaria esse plano adiante tão logo derrotasse os seus inimigos na Banda Oriental. Encontram-se na primeira gestão de Paulino de Souza na pasta dos Negócios Estrangeiros, portanto, alguns traços determinantes da política exterior desenvolvida a partir de 1850: o sentimento anti-Rosas e, em termos mais amplos, a desconfiança das intenções expansionistas do governo de Buenos Aires.

Em uma interessante passagem das instruções a Pimenta Bueno, Paulino de Souza recomendava-lhe cuidado ao tratar com os paraguaios e denotava um sentimento de superioridade do Império em relação às repúblicas de origem espanhola – sentimento presente em muitos outros documentos. Pimenta Bueno deveria ter em mente, dizia o ministro,

> *que os americanos de raça espanhola herdaram de seus avós um certo grau de aversão aos descendentes da raça portuguesa, pelo que, em geral, não nos veem com bons olhos. Esta aversão tem sido alimentada pelo ciúme que lhes inspira a grandeza do nosso território, a excelência da*

4 Instruções de Paulino de Souza a Pimenta Bueno. In: Ribeiro (1966), p. 3-15.

> *nossa posição geográfica, a maior consideração que nos dá a Europa, a nossa maior riqueza, e abundância de recursos, a maior prosperidade e tranquilidade de que temos gozado, comparada com o redemoinho de revoluções em que têm vivido quase todas as Repúblicas de origem espanhola.*

A assinatura dos tratados acabou não se concretizando. A Independência do Paraguai, no entanto, foi solenemente reconhecida pelo representante brasileiro em setembro de 1844, motivando o protesto do representante argentino na Corte, Tomás Guido. O reconhecimento da Independência do Paraguai pelo Brasil foi mais um fator importante em direção ao afastamento entre o Brasil e a Confederação Argentina.

Vejamos, sinteticamente, os principais passos da nova política conduzida por Paulino José Soares de Souza no Rio da Prata: o primeiro e decisivo foi o rompimento de relações diplomáticas entre o Brasil e a Confederação Argentina, em setembro de 1850, após uma troca de notas crescentemente agressiva de lado a lado. Na mesma ocasião, romperam-se também as relações do Império com o governo de Oribe. Desde então, Paulino de Souza passou a contar com a probabilidade da eclosão de uma guerra envolvendo o Brasil. Em carta de 14 de outubro de 1850 a Rodrigo Souza da Silva Pontes, encarregado de Negócios em Montevidéu, o ministro informava: "Estamos nos preparando. Já foram dois batalhões mais para o Rio Grande e manda-se buscar tropa às províncias do Norte. O Rego Barros já partiu para a Europa para engajar tropas" (Arquivo Histórico do Itamaraty – AHI, 429/5/3).

O segundo passo foi a decisão de sustentar financeiramente Montevidéu, contra o cerco imposto por Oribe desde 1843 – medida tanto mais necessária quanto o governo francês, que vinha financiando a resistência da cidade, decidira retirar seu subsídio.

Para não comprometer o governo imperial, constava como autor do empréstimo Irineu Evangelista de Souza, futuro Barão de Mauá.

O terceiro movimento da nova política foi buscar alianças, a fim de formar uma coalizão de forças antirrosistas. Para alcançar esse objetivo, Paulino de Souza voltou-se para os governos que mantinham com o governador de Buenos Aires relações conflituosas, ao menos potencialmente. Um deles era o do Paraguai, cuja independência Rosas se recusara a reconhecer. Internamente, também, o governo portenho vinha enfrentando dificuldades, com o descontentamento de governadores de províncias prejudicadas pela política centralizadora de Rosas. Dentre estes, destacava-se D. Justo José de Urquiza, governador de Entre Rios. Havia, além disto, um grupo intelectual e politicamente bastante ativo de emigrados argentinos, inimigos de Rosas e ávidos por sua queda.

Em uma carta a Pontes de 16 de dezembro de 1850, o ministro Paulino de Souza escrevia:

> *Rosas conta muito com os embaraços internos do Brasil, e com os que podem suscitar-nos os nossos patriotas, mas ele também é por esse lado muito vulnerável. Creio que brevemente receberei proposições de argentinos emigrados, e d'outros que estão na Confederação, que se oferecem a promover a revolta contra Rosas nas províncias em caso de guerra, com a única condição de não tentar o Brasil coisa alguma contra a independência da Confederação Argentina. Rosas corre o perigo de ser ferido com a mesma arma com que nos pretende ferir. (AHI, 429/5/3).*

Em 11 de março de 1851, quando Urquiza já sinalizava a intenção de romper com Rosas, Paulino de Souza escreveu a Silva Pontes uma das mais importantes cartas de toda a correspondência relativa à política do governo brasileiro no Prata. Nela expunha claramente o seu plano de ação:

> *Se Urquiza se declarar, e se resolver a promover a candidatura de Garzón [Gal. Eugenio Garzón, do Partido Colorado, cogitado como candidato à Presidência do Uruguai] (golpe terrível e crime de lesa majestade para Rosas), romperemos com Oribe pelos agravos que dele temos [...] e auxiliados por Urquiza e pelo Paraguai, fácil será expelir do território oriental as tropas argentinas que sustentam Oribe. Se isso se conseguir e Garzón, reunidos os orientais, for eleito presidente, ver-se-á Rosas na impossibilidade de lutar com o Estado Oriental, com Urquiza, com o Paraguai e com o Brasil, e de repor Oribe no Estado Oriental. Há de desandar rapidamente a roda da sua fortuna. Garzón e Urquiza não terão remédio senão apoiarem-se no Brasil e serem-lhes leais [...] Será mais fácil, então, se seguirmos uma política previdente e rigorosa, dar uma solução definitiva e vantajosa às nossas questões, para assegurar o futuro [...] Sem declarar a guerra a Rosas (caso do art. 18 da convenção de 1828), damos-lhe um golpe mortal por tabela.*

A ideia de atacar Rosas "por tabela", e não diretamente, atendia à preocupação do ministro em não provocar a ingerência britânica.

O pronunciamento formal de Urquiza efetivou-se em 1º de maio de 1851, quando ele reassumiu a condução das relações exteriores de sua província, colocando-a à margem da Confederação. O governo da província litorânea de Corrientes, a cargo de Virasoro, acompanhou a decisão do governador de Entre Rios, declarando-se também Estado soberano. Em 29 de maio, assinava-se em Montevidéu um convênio de aliança ofensiva e defensiva entre o Brasil, a República Oriental do Uruguai e o estado de Entre Rios. O fim da aliança era

> *manter a independência e pacificar o território do Uruguai, fazendo sair o general D. Manoel Oribe e as forças argentinas que comanda, e cooperando para que, restituídas as coisas ao seu estado normal, se proceda à eleição livre do presidente da República, segundo a Constituição do Estado Oriental (art. I).*

Por outro lado, a esperada aliança com o Paraguai não se concretizou. Embora, em dezembro de 1850, tenha sido assinado entre Brasil e Paraguai um tratado de aliança defensiva, o governo brasileiro não conseguiu converter essa aliança em ofensiva, e atrair o Paraguai à coalizão contra o poder de Rosas.

Na condução de sua política no Prata, o ministro dos Negócios Estrangeiros não perdia de vista os objetivos de mais longo prazo a serem atingidos. Se os objetivos imediatos eram a expulsão de Oribe do Uruguai e a queda de Rosas, era preciso pensar no que viria depois caso isto fosse alcançado. Era preciso "segurar o futuro" e prevenir o surgimento de novas situações desfavoráveis aos interesses do Brasil. Em uma carta a Pontes, Paulino de Souza listava os principais problemas a serem solucionados para garantir uma posição favorável ao Brasil no Prata: convinha que as independências do Paraguai e do Uruguai ficassem definitivamente estabelecidas; que se instituíssem garantias contra o surgimento de "novas ambições" no Uruguai, para que não aparecessem "novos Oribes e novos Rosas"; que as questões de limites fossem definitivamente solucionadas; que se regulassem as questões relativas à política da fronteira e de extradição de escravos e criminosos, assim como a sorte dos súditos e propriedades brasileiras existentes no Uruguai; que se acordasse sobre a navegação do Rio da Prata e de seus afluentes; que se resolvesse a questão da Ilha de Martim Garcia, de modo que seu possuidor não pudesse usá-la para trancar o Rio da Prata

aos ribeirinhos (Carta de Paulino a Pontes de 22/4/1851 – AHI, 429/5/3)[5].

A mesma combinação de objetivos de curto e longo prazos marcou a missão de Duarte da Ponte Ribeiro às Repúblicas do Pacífico, para a qual recebeu instruções de Paulino de Souza em 1º de março de 1851. O primeiro fim da missão era neutralizar a influência de Rosas nas Repúblicas do Pacífico e "explicar a política larga, franca e generosa do governo imperial". Ponte Ribeiro era encarregado também de negociar com o Peru e a Bolívia tratados de comércio, navegação e limites, tendo este último por base o princípio do *uti possidetis* (Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB, Arquivo do Visconde do Uruguai, lata 2, pasta 8)[6].

As principais "vitórias" alcançadas, do ponto de vista dos interesses brasileiros, deram-se entre o final de 1851 e o início do ano seguinte. Em outubro de 1851, Oribe rendeu-se diante das forças do general Urquiza, pondo fim à Guerra Grande. Logo depois, assinaram-se com o Uruguai tratados favoráveis ao Brasil – tratados de aliança, de limites, de comércio e navegação, de extradição e de subsídios, resolvendo ou pelo menos encaminhando questões importantes para o Império. A 13 de outubro de 1851, em despacho a Silva Pontes encaminhando os cinco tratados assinados na véspera, Paulino de Souza os definia como "um sistema, que ficaria manco e imperfeito pela negativa da ratificação a um deles" (AHI, 429/5/3). O tratado de aliança convertia a aliança especial e temporária estipulada no Convênio de 29 de maio em uma aliança perpétua, tendo por fim a sustentação da independência dos dois Estados contra qualquer dominação estrangeira (art. I). É obvio

5 Em sua carta de 13 de junho de 1851 ao presidente do Paraguai, Paulino também listava esses objetivos de mais longo prazo do governo imperial.

6 Sobre a relação do Brasil com esses países, durante todo o período imperial, ver de Luís Cláudio V. G. Santos, *O Império e as Repúblicas do Pacífico: as relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia (1822-1889)*.

que, ao se tratar de "sustentação da independência", o que estava em pauta era a defesa da independência do Uruguai, e não a do Brasil.

O tratado de limites entre Brasil e Uruguai[7], por sua vez, no seu artigo primeiro declarava rotos todos os tratados em que ambos os países fundavam suas pretensões territoriais. Mencionava explicitamente os direitos estabelecidos na convenção de 30 de janeiro de 1819 e no tratado de incorporação da Banda Oriental ao Reino de Portugal, de 31 de julho de 1821. Mas ficava também implícita a negação da validade do Tratado de Santo Ildefonso, assinado entre Portugal e Espanha em 1777 e que, se fosse tomado como base para a delimitação de fronteiras, resultaria em um território, para o Uruguai, muito maior do que aquele que afinal prevaleceu, incluindo o território dos Sete Povos de Missões[8]. O critério a ser seguido seria basicamente o do *uti possidetis*, isto é, a posse atual e de fato dos respectivos países, introduzindo-se algumas modificações.

Integrando também o sistema dos tratados de 1851, havia o de Comércio e Navegação entre Brasil e Uruguai. Por ele estabelecia-se a abolição do direito cobrado pelo Uruguai na exportação de gado para a província do Rio Grande do Sul pelo prazo de dez anos, tornando-se livre a passagem de gado pela fronteira; ficaria assim resolvida uma fonte antiga de conflitos. Ponto importante para o Brasil, o tratado declarava comum a navegação do rio Uruguai e de seus afluentes (art. XIV), e determinava que os outros Estados

7 Tau Golin (2004, vol. 2) examina com cuidado as circunstâncias que levaram à assinatura desse tratado, suas modificações posteriores e os trabalhos de demarcação decorrentes.

8 Sobre o Tratado de Limites, diz o historiador uruguaio Júlio César Vignale (1946, p. 130): "O Império aparentava defender-nos de Rosas, quando em realidade o que esperava era arrebatar-nos outra porção de território, como assim o conseguiu mediante os iníquos tratados de 1851!". Por outro lado, houve no Brasil, após a assinatura do tratado, quem o condenasse por ser prejudicial ao Império. A adoção do critério do *uti possidetis* na demarcação de limites entre os dois países suscitou mesmo intensa polêmica, notadamente no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Ver: Golin (2004), vol. 2, cap. 5.

ribeirinhos do Prata e seus afluentes seriam convidados a celebrar acordo semelhante para tornar livre a navegação dos rios Paraná e Paraguai (art. XV). Determinava também a neutralização da ilha de Martim Garcia (art. XVIII).

Compunha ainda o conjunto o tratado "para a entrega recíproca de criminosos e desertores, e para devolução de escravos ao Brasil". Esse último beneficiava unicamente ao Brasil, uma vez que já não havia escravidão no Uruguai. Finalmente, foi assinado nesse mesmo dia 12 de outubro um tratado de subsídio entre Brasil e Uruguai.

Esse foi o sistema de tratados assinado entre o Brasil e o Uruguai em 12 de outubro de 1851[9]. No seu conjunto, representou uma vitória brasileira pois resolveu vantajosamente uma série de questões importantes que vinham trazendo e poderiam ainda suscitar problemas para o Império – foi, portanto, um avanço significativo do ponto de vista da própria consolidação do Estado brasileiro. Ao mesmo tempo, deixou a porta aberta para que o Brasil exercesse uma influência direta na república vizinha – especialmente através dos tratados de aliança e de subsídio.

Os próximos passos da política do Brasil no Prata teriam como principal agente Honório Hermeto Carneiro Leão, futuro marquês de Paraná. Logo depois de chegada ao Rio de Janeiro a notícia da queda de Oribe, Honório Hermeto foi enviado ao Prata como encarregado, com plenos poderes, de uma missão especial perante os governos do Uruguai, do Paraguai, de Entre Rios e Corrientes. Como secretário da missão partia José Maria Paranhos, futuro visconde do Rio Branco[10]. Em carta a Pontes datada de 21 de outubro de 1851, Paulino de Souza expunha o sentido da missão:

9 Os cinco tratados de 12 de outubro de 1851 estão anexados ao Relatório de 1852 apresentado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros à Assembleia Geral (Anexo F).

10 Cf. RIO BRANCO (1940). Mais tarde, em abril de 1852, Paranhos seria nomeado ministro residente na República Oriental do Uruguai, onde permaneceria até dezembro do ano seguinte.

> *É preciso aproveitar a ocasião, apertar Rosas, dar com ele em terra, e obter o complemento dos tratados de 12 do corrente, ligando ao nosso sistema e política aqueles governos [...] O primeiro ato da peça terminou muito bem; é preciso um bom reforço para o segundo (AHI, 429/5/3).*

Paulino começava suas instruções a Honório, datadas de 22 de outubro de 1851, ressaltando a conveniência de aproveitar o momento vivido pelos países do Prata, derivando daqueles acontecimentos "as maiores vantagens possíveis para o Império; assegurando-lhe aquela preponderância que pela sua posição, importância e recursos deve ter, e lançando por meio de convenções bases seguras para uma paz e tranquilidade duradouras".

Finalmente Rosas foi derrotado em 3 de fevereiro de 1852, na batalha de Monte Caseros. A batalha, da qual o Brasil participou com uma divisão de 4 mil homens comandada por Manuel Marques de Souza, foi apenas o desfecho previsível de uma situação que já vinha se delineando havia tempo, com a formação de uma coalizão contra Rosas e o progressivo esvaziamento de seu poder.

Depois da queda de Oribe e Rosas, o governo brasileiro continuou atuando para consolidar esses ganhos obtidos no Prata. Tanto no Uruguai como na Argentina, o período que sucedeu à queda de Rosas foi marcado por conflitos internos: no Uruguai, o partido Colorado – responsável pela aliança contra Oribe e Rosas e pelos tratados de 12 de outubro – foi derrotado pelo partido Blanco. Na Argentina, renascia a disputa característica de todo o processo de formação nacional na Argentina, entre Buenos Aires e as demais províncias da Confederação – estas reunidas desde meados de 1852 sob o governo provisório de Urquiza. Foi nesse contexto que a diplomacia brasileira procurou, sempre se equilibrando entre polos distintos e buscando tirar proveito das discórdias nos países vizinhos, consolidar os avanços de sua política no Prata. Uma frase do ministro dos Negócios Estrangeiros a José da Silva Paranhos,

ministro residente do Brasil no Uruguai desde junho de 1852, resumia bem a posição tomada pelo Brasil: "Continuo a crer com v. exc. que é preciso marchar entre Blancos e Colorados, e entre Urquiza e seus adversários, quanto o permitirem as circunstâncias, ao menos até que obtenhamos uma posição muito fixa e segura" (Carta de Paulino de Souza a Paranhos de 18/7/52, AHI, Arquivo Particular do Visconde do Rio Branco, 321-2).

No Uruguai, o sistema de tratados foi posto em questão pelas novas forças políticas no poder. A sagacidade e a firmeza de Honório Hermeto Carneiro Leão, movendo-se habilmente "entre Blancos e Colorados" garantiram, por fim, o reconhecimento da validade dos tratados. A situação de debilidade financeira do Uruguai de alguma forma também favorecia os desígnios brasileiros, como fica claro em uma carta de Paulino de Souza a Paranhos de maio de 1853, a respeito das dificuldades encontradas na execução dos tratados entre Brasil e Uruguai:

> *As dificuldades financeiras foram as que nos deram os tratados de outubro (de 1851), vejamos se delas ainda podemos tirar vantagem para consolidar a política que eles fundaram. É preciso portanto ir mantendo a crise financeira (salva sempre a adoção dos projetos relativos à consolidação da dívida e de criação e melhoramento de rendas) em ordem a obrigar o governo oriental a entrar no verdadeiro e bom caminho. Não devemos deixar que o governo oriental caia no precipício, mas convém conservá-lo nas suas bordas pelo tempo indispensável para que aterrado pela sua profundidade, ponha as coisas em bom caminho. Ele que obrigue a maioria legislativa a despopularizar-se, criando rendas, ele que a obrigue a entrar claramente no sistema dos tratados (Carta de 12 de maio de 1853 – AHI, Arquivo particular do Visconde do Rio Branco, 321-2).*

Da mesma forma, na Confederação Argentina, a divisão entre a Confederação e a província de Buenos Aires convinha aos interesses brasileiros, favorecendo a adesão da Argentina ao "sistema de tratados". Paulino de Souza e seus agentes no Rio da Prata desconfiavam de Urquiza e de seus planos ambiciosos. Mesmo assim, em carta a Honório Hermeto de março de 1852, Paulino demonstrava otimismo – do ponto de vista dos interesses brasileiros:

> *Quanto a mim, se Urquiza pretender herdar a tirania e o sistema de Rosas, somente poderá provir daí a anarquia e a desordem na Confederação Argentina. Ocupado com questões intestinas, falto de recursos, não se há de poder voltar contra nós, e não nos será muito difícil, livres de um poder organizado forte e unido como o de Rosas, tirar de tais circunstâncias vantagens reais para o Império, e consolidar a nossa influência no Estado Oriental (Confidencial a Honório de 20 de março de 1852 – AHI, Missão Especial ao Rio da Prata, 272/1/3).*

Em um discurso proferido na Câmara em junho de 1852[11], Paulino José Soares de Souza fazia uma defesa da política conduzida por ele no Rio da Prata, comparando a situação do Brasil na região antes e depois da "inauguração da nova política": antes dela, o chefe da Confederação Argentina era o general Rosas, inimigo declarado que por antigas questões tinha forçado um rompimento diplomático com o Brasil, e cuja política visava incorporar o Estado Oriental e o Paraguai na Confederação, formando "ao pé de nós um colosso que nos havia de incomodar seriamente". Os súditos do Império eram maltratados no Estado Oriental, e as suas reclamações bem como as do governo imperial, desatendidas. O general Rosas sustentava a validade do tratado de 1777, cuja execução nos

11 Discurso de 4 de junho de 1852, reproduzido em Carvalho (2002), p. 599-631.

arrancaria mais da terça parte do território; a navegação do Rio da Prata e seus afluentes era negada à bandeira brasileira. Não tínhamos qualquer simpatia entre os partidos que dividiam as Repúblicas do Prata, e éramos vistos como militarmente fracos tanto por nossos vizinhos como pelas potências europeias.

A situação, continuava o ministro, mudara completamente depois da nova política. O chefe da Confederação Argentina era agora o general Urquiza, a quem tínhamos ajudado na tarefa de "libertar e regenerar" o país, e que se mostrava disposto a celebrar conosco o tratado definitivo de paz. A independência do Uruguai e a do Paraguai estavam asseguradas. Os tratados de 12 de outubro haviam dado garantias aos súditos brasileiros residentes no Uruguai contra novas arbitrariedades e violências. Já havia sido reconhecido o princípio do *uti possidetis* para o estabelecimento das fronteiras do país com o Peru e com o Uruguai, abrindo um valioso precedente; e a navegação dos rios da Bacia do Prata estava praticamente garantida – o que, abrindo uma saída para o oceano, traria grandes benefícios para a província de Mato Grosso, e parte das de São Paulo e Rio Grande do Sul. Além disso, a vitória de Monte Caseros tinha restabelecido nosso prestígio frente aos vizinhos no Prata e as potências europeias.

O ministro tinha razão ao afirmar que a política desenvolvida no Rio da Prata entre 1850 e 1852 produzira resultados positivos para o Império. O seu maior mérito, do ponto de vista da consolidação do Estado brasileiro, foi garantir em bases mais definitivas a manutenção do *status quo* platino[12], ajudando a firmar a existência do Paraguai e do Uruguai como Estados independentes. Abriu-se então espaço para a resolução de questões com as repúblicas vizinhas em termos favoráveis ao Brasil.

12 Esse *status quo*, como observa Doratioto (2002, p. 44), se caracterizava por um desequilíbrio favorável ao Brasil no Prata. Significava, na verdade, a hegemonia brasileira na região.

Fronteiras e navegação: a defesa da soberania

Em seu último relatório apresentado à Assembleia como ministro dos Negócios Estrangeiros (1853), o futuro visconde do Uruguai deixava clara uma das preocupações mais presentes em sua gestão: a demarcação dos limites territoriais do Império. Nas suas palavras:

> *É indispensável, em ordem a evitar o estabelecimento de novas posses e maiores complicações para o futuro, fixar os pontos cardeais do Império (o que é unicamente possível por ora) e determinar, desenvolver, e explicar depois, por meio de comissários, as linhas que os devem ligar.*

Como princípio geral, deveria prevalecer sempre *o uti possidetis* nos tratados de limites. Nesse sentido dirigia suas instruções aos vários encarregados de celebrar tratados com as Repúblicas vizinhas: Peru e Bolívia (Duarte da Ponte Ribeiro), Venezuela e Colômbia (Miguel Maria Lisboa), Paraguai (Felipe José Pereira Leal). Embora nem todas as missões tenham sido bem-sucedidas, o esforço concentrado empreendido pelo ministro lançou as bases para a demarcação de todas as fronteiras do Império, firmando a tese da não validade do Tratado de Santo Ildefonso (1777) e consagrando o *uti possidetis* como norma geral da diplomacia imperial. Mais tarde o visconde do Uruguai, já fora do ministério dos Negócios Estrangeiros, ainda se debruçaria sobre a questão dos limites com as Guianas Inglesa e Francesa. A motivação mais profunda no estabelecimento dos limites do Império deveria ser, disse Paulino de Souza em várias oportunidades, a busca de segurança e estabilidade do *status quo* territorial, mais do que qualquer perspectiva de engrandecimento do território nacional.

Ao lado da delimitação das fronteiras, a questão da navegação dos rios era tida como fundamental do ponto de vista da consolidação do Estado e da defesa de sua segurança e soberania.

Na política dirigida por Paulino de Souza na região platina, a livre navegação do Rio da Prata era um dos objetivos primordiais a serem alcançados. A reconstrução do antigo Vice-Reino do Rio da Prata, ou mesmo o controle político estrito do governo da Confederação Argentina sobre os do Uruguai e do Paraguai, representava, no tocante à questão da navegação, o pior dos mundos para o Império: daria a um só país, e país rival, o controle dos rios platinos. A defesa das independências uruguaia e paraguaia era a garantia de internacionalização dos rios Uruguai, Paraná e Paraguai – objetivo, aliás, compartilhado pelas potências europeias interessadas no comércio da região.

Vale a pena chamar a atenção para a contradição, no que se refere ao tema da navegação fluvial, entre as políticas adotadas pelo governo imperial no Prata e no Amazonas: enquanto exigia, no Sul, a abertura do Rio da Prata, no Norte fechava o Amazonas às repúblicas ribeirinhas. Esta contradição era reconhecida pelos próprios governantes brasileiros, que faziam malabarismos para conciliar as duas posições. Em uma consulta da Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, datada de junho de 1845, o relator Bernardo Pereira de Vasconcelos já advertia:

> *Se como possuidores do (rio) Paraguai, ou de parte do Paraguai, Paraná e Uruguai nos considerarmos com direito perfeito a navegar estes rios até sua embocadura no mar [...] não nos será decoroso disputar aos habitantes da Bolívia, Peru, Nova Granada, Equador e Venezuela a navegação do Amazonas. Nossos interesses quanto à navegação dos rios são diferentes ou contrários em diversos pontos do Império, cumprindo por isso invocar o direito convencional para estabelecermos o uso dos rios que atravessam e dividem o Brasil (Conselho de Estado – 1842-1889 – Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Vol. 1 – 1842-1845).*

A solução, então, seria ater-se ao direito convencional, procurando obter e regular através de convenções com as repúblicas vizinhas o direito de navegação dos rios e abstendo-se de considerá-lo um "direito perfeito".

À frente da pasta dos Negócios Estrangeiros, Paulino de Souza precisou lidar com as pressões em favor da abertura do Rio Amazonas à navegação estrangeira – não só por parte dos ribeirinhos, mas também da dos Estados Unidos, da França e da Inglaterra. Da parte dos Estados Unidos, a pressão era especialmente forte. Uma verdadeira campanha na imprensa, nos meios políticos e intelectuais vinha sendo conduzida pelo tenente da Marinha norte-americana Matthew Fontaine Maury que, depois de uma expedição ao Amazonas, ficara convencido da importância da abertura do Rio Amazonas e da internacionalização da região. Nos seus escritos, ele sustentava a tese de que a Amazônia seria uma área de projeção natural do Sul dos Estados Unidos, que deveria enviar colonos (com seus escravos negros) para povoar e desenvolver a região[13].

Em um relatório apresentado por Paulino de Souza à Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado em 1854, depois de encerrada a sua gestão no ministério, fica clara a visão do ex-ministro sobre essa questão. Paulino manifestava em cores fortes uma postura nacionalista e defensiva frente às "nações poderosas". O seu alvo principal, nesse parecer, eram os Estados Unidos. Uma democracia tão poderosa e próxima do Brasil parecia representar, para ele, uma ameaça ainda mais presente do que as nações europeias, especialmente França e Inglaterra. Para exemplificar a tendência expansionista e invasora dos americanos, lembrava a anexação, pelos Estados Unidos, de cinco províncias do México.

13 Ver a respeito Horne (2010), cap. 6.

Os americanos estavam também, segundo o futuro visconde do Uruguai, interessados em expandir-se Brasil adentro, usando como principal instrumento emigrantes aventureiros e gananciosos. A livre navegação do Amazonas era, portanto, peça-chave nos planos americanos.

A França e a Inglaterra também estavam, dizia o parecer, interessadas em participar "do imaginado grande banquete comercial que há de trazer a abertura do deserto Amazonas". Os três países (Estados Unidos, Inglaterra, França) estariam excitando as pretensões de nações ribeirinhas, como Peru e Bolívia, para aumentar a pressão sobre o Brasil pela abertura do rio. Paulino concluía que, como no caso do tráfico de escravos, não adiantava remar contra a corrente e persistir numa posição que todos condenavam, e contra a qual havia interesses poderosos. Devia-se, segundo ele, reconhecer às nações ribeirinhas o direito comum de navegar o rio Amazonas, devendo o exercício desse direito ser estabelecido através de convenções recíprocas, ou de atos soberanos de cada ribeirinho. Esse direito, válido para o Amazonas, não deveria ser estendido aos seus afluentes que desciam dos Estados vizinhos. Também deveria ser terminantemente proibida a passagem de navios de guerra pelo rio. Quanto aos estados não ribeirinhos, o governo imperial estaria inclinado a permitir-lhes a navegação do rio, mas somente através de convenções específicas com cada país interessado. Um bom meio de cortar a influência dos Estados Unidos, da França e da Inglaterra sobre os países ribeirinhos, dizia Paulino, seria condicionar a concessão do direito de livre navegação à prévia resolução da questão de limites com esses países vizinhos. Era necessário, além disso, que o governo promovesse a ocupação da região, estabelecendo colônias; e que apoiasse a companhia nacional de navegação a vapor (de Irineu Evangelista de Souza) com uma subvenção anual ampliada,

habilitando-a a fazer concorrência vantajosa à navegação a vapor estrangeira.

Paulino José Soares de Souza manteve, ao longo de sua trajetória, o compromisso com a construção e a consolidação do Estado brasileiro. É difícil dissociar o seu empenho na formação de um estado forte e centralizado no plano interno, de seu zelo pela segurança e soberania desse estado no âmbito externo. Mais do que obter ganhos imediatos, o visconde do Uruguai estava preocupado em "segurar o futuro".

No plano externo, sua aposta foi na construção de uma política ativa, pautada por diretrizes claras, que norteariam a condução da política externa brasileira dali para frente. Coube a ele, de fato, a formulação de uma base doutrinária que balizaria temas fundamentais da diplomacia brasileira como a política platina, a relação com as potências estrangeiras, a fixação de limites territoriais, a navegação fluvial, o comércio internacional.

Não por acaso, foi também durante a sua gestão na pasta dos Negócios Estrangeiros que se aprimorou a própria estrutura da diplomacia. A Lei n. 614, de 22 de agosto do 1851, organizou o Corpo Diplomático Brasileiro. A lei foi depois regulamentada pelos decretos n. 940, que aprovou o Regulamento do Corpo Diplomático Brasileiro (Regulamento Paulino Soares de Souza) e n. 941, que regulou o número, categorias e lotações das Missões Diplomáticas no exterior, ambos de 20 de março de 1852. Finalmente, o decreto de 6 de abril de 1852 fixou, pela primeira vez, uma tabela de vencimentos, representações, gratificações e verbas de expediente para o Serviço Diplomático. A partir desses instrumentos jurídicos, o corpo diplomático ganhou as características de uma carreira, com ingresso através de concurso público e critérios claros de progressão[14]. Redesenhou-se, também,

14 Cf. Flávio Mendes de Oliveira Castro, *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*. Livro 1, cap. 7.

a escala de prioridades nas representações brasileiras no exterior, aumentando consideravelmente o peso atribuído às legações da América[15].

Pode-se assim afirmar que, tanto no plano da doutrina quanto no da organização burocrática, Paulino José Soares de Souza foi responsável pela construção dos instrumentos fundamentais que, dali em diante, seriam usados na condução da diplomacia brasileira.

Referências bibliográficas

CARVALHO, José Murilo de (org.). *Visconde do Uruguai*. Coleção Formadores do Brasil. São Paulo: Editora 34, 2002.

_____.I – *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial*. II – *Teatro de Sombras: A Política Imperial*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ,Relume-Dumará, 1996.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. História da organização do Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

CONSELHO DE ESTADO – 1842-1889 – Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Brasília: Senado Federal, 1978.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

15 Como observa Miguel Gustavo de Paiva Torres (2011, p. 176): "No decreto número 941, de 20 de março de 1852, que fixou o número e categoria das Missões Diplomáticas brasileiras, ficou evidenciada a prioridade conferida por Paulino à vizinhança Americana".

GOLIN, Tau. *A fronteira: Os tratados de limites Brasil-Uruguai--Argentina, os trabalhos demarcatórios, os territórios contestados e os conflitos na Bacia do Prata*. Vol. 2. Porto Alegre: L&PM, 2004.

HORNE, Gerald. *O Sul mais distante – Os Estados Unidos, o Brasil e o tráfico de escravos africanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

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

NUNES FERREIRA, Gabriela. *Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP; Editora 34, 1999.

_____. *O Rio da Prata e a Consolidação do Estado Imperial* – São Paulo: Hucitec (coleção Estudos Históricos), 2006.

_____. O Império e o Rio da Prata. In: Brandão, Gildo Marçal; Costa Lima, Marcos; Rocha Reis, Rossana. (Org.). *Regionalismos, Democracia e Desenvolvimento*. 1ª ed. São Paulo: Humanitas, 2007.

_____. Conflitos no Rio da Prata. In: Grinberg, Keila; Salles, Ricardo. (Org.). *O Brasil Imperial, volume I: 1808-1831*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

_____. Visconde do Uruguai: teoria e prática do Estado brasileiro. In: André Botelho; Lilia Moritz Schwarcz. (Org.). *Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

RIBEIRO, Pedro Freire. *A Missão Pimenta Bueno (1843-1847) – Documentos expedidos pela Secretaria de Estado*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações, 1966.

RIO BRANCO, Barão do. *O Visconde do Rio Branco*. Rio de Janeiro: A Noite Editora, 1940.

SANTOS, Luís Claudio Villafañe Gomes. *O Império e as Repúblicas do Pacífico: As relações do Brasil com Chile, Peru, Equador e Colômbia (1822-1889)*. Curitiba: Editora da UFPR, 2002.

SOUZA, José Antônio Soares de. *A Vida do Visconde do Uruguai*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1944.

_____. O General Urquiza e o Brasil. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, vol. 206, jan/mar de 1950.

TORRES, Miguel Gustavo de Paiva. *O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

URUGUAI, Visconde de. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960.

_____. *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*. Rio de Janeiro: Garnier, 1865.

VIGNALE, Julio Cesar. *Consecuencias de Caseros*. Montevidéu, 1946. Caps. 12 e 23.

Duarte da Ponte Ribeiro

Médico de formação, diplomata, geógrafo e cartógrafo, Duarte da Ponte Ribeiro foi, no Império, o maior especialista brasileiro nas questões de limites entre o Brasil e seus vizinhos. Foi encarregado de negócios no Peru (1829-1832 e 1837-1841), no México (1834-1835) e na Bolívia (1837-1841), ministro residente na Argentina (1842-1843) e enviado extraordinário e ministro plenipotenciário a cargo da Missão Especial para as Repúblicas do Pacífico e Venezuela (1851-1852). Escreveu cerca de duzentas memórias, em sua maioria sobre as fronteiras brasileiras. Organizou a Mapoteca do Itamaraty e foi responsável pela recuperação ou elaboração de mapas e estudos sobre toda a extensa linha de fronteiras brasileiras.

Duarte da Ponte Ribeiro: definindo o território da monarquia

Luís Cláudio Villafañe G. Santos

Introdução

Duarte da Ponte Ribeiro (1795-1878) foi, certamente, a melhor síntese de homem de ação e intelectual da diplomacia brasileira do período imperial. Sua carreira começou tardiamente, após os trinta anos de idade, tendo ele tido até aquele momento um exitoso percurso como médico, ofício que havia abraçado desde a adolescência. Iniciou suas atividades na diplomacia em 1826, com a tentativa frustrada de ser acreditado como cônsul na corte espanhola – o que teria significado o reconhecimento da independência brasileira, decisão que àquela altura o governo de Madri não considerava conveniente. De 1829 a 1832 foi o primeiro representante diplomático do Brasil em Lima, tendo depois disso servido como encarregado de negócios no México, de 1834 a 1835.

Em 1836, foi outra vez nomeado encarregado de negócios no Peru e, nessa ocasião, também na Bolívia. Os dois países, aliás, logo após a chegada de Ponte Ribeiro à Bolívia, no início de 1837, uniram-se em uma confederação que acabou por ter vida

efêmera. Ponte Ribeiro já tinha então vasta experiência em viagens marítimas. Afinal, havia chegado ao Brasil, aos treze anos de idade, com a Corte portuguesa em 1808 e, depois, como médico de bordo, viajou para Europa, África e Ásia, muitas vezes em condições difíceis. Como diplomata, já tinha atravessado o Atlântico, para a Europa e para a América do Norte, e também chegado ao Oceano Pacífico, contornando o cabo de Horn, em sua primeira estada no Peru. Em sua segunda missão nos países da costa do Pacífico sul-americano, não tomou, no entanto, a via marítima e atravessou o continente de leste a oeste por terra. Percorreu em lombo de mula o caminho desde Buenos Aires até a capital boliviana, Chuquisaca (hoje Sucre), de lá desceu até Tacna, já no Peru, e continuou seu périplo até a capital peruana, aonde chegou em junho de 1837. A viagem do Rio de Janeiro a Lima durou praticamente um ano, repleta de dificuldades e desconforto, uma epopeia digna dos grandes aventureiros. Em Lima, assistiu à derrota da Confederação Peruano-Boliviana pelos invasores chilenos e sua dissolução, com o restabelecimento da Bolívia e do Peru como soberanias distintas. Em 1841, ao fim de sua missão na capital peruana assinou dois tratados com aquele país: um de paz, amizade, comércio e navegação e outro de limites e extradição. Os dois convênios, contudo, acabaram não sendo ratificados.

Em fins de 1841, de volta ao Rio de Janeiro, assumiu a chefia da 3ª Seção da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, responsável pelos temas americanos, e dedicou-se a investigar e escrever memórias sobre as questões de limites. Nessa ocasião, estudou os limites com as Guianas inglesa e francesa. Sua permanência na Corte carioca foi, no entanto, curta, e em abril de 1842 foi nomeado ministro residente em Buenos Aires, aonde permaneceu até o ano seguinte.

De 1844 a 1851, retomou suas funções na 3ª Seção da Secretaria de Estado e começou a consolidar sua fama como especialista nas questões de limites entre o Império e seus vizinhos. Tornou-se,

por isso, uma escolha lógica para chefiar a Missão Especial nas Repúblicas do Pacífico e Venezuela, em 1851; certamente a mais importante iniciativa da diplomacia imperial dirigida aos países da costa ocidental da América do Sul. Ponte Ribeiro assinou com o Peru, em outubro de 1851, a Convenção Especial de Comércio, Navegação Fluvial, Extradição e Limites, que foi ratificada por ambos os países e tornou-se um modelo fundamental para as posteriores negociações de limites e navegação do Brasil com os demais vizinhos.

De volta ao Rio de Janeiro, em fins de 1852, foi posto em disponibilidade ativa com o cargo de ministro plenipotenciário, em reconhecimento a seus "longos e bons serviços na carreira diplomática" (MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, 1853, p. 5). Ponte Ribeiro não reassumiu a 3ª Seção, mas continuou prestando assessoria aos sucessivos ministros. Terminava sua carreira como representante diplomático, explorador e cronista dos diversos países em que serviu. A partir daí, consolidou, no entanto, sua fama como o mais renomado estudioso dos limites brasileiros (que já tinha sido esboçada em suas passagens pela 3ª Seção da chancelaria).

Castilhos Goycochêa consagrou Duarte da Ponte Ribeiro como o "fronteiro-mor do Império". Esse autor (1942, p. 20) assinalou que:

> *A maior e a melhor parte dos trabalhos de Duarte da Ponte Ribeiro foi feita depois da aposentadoria, em 1853. [...] Enquanto até aquela data só havia redigido 45 das célebres Memórias, cada qual importando em verdadeiro tratado sobre o assunto que explorou, de 1853 a 1876 deu forma escrita a 140 outras Memórias. Isso sem contar as que, em 1884, foram doadas por sua viúva ao governo*[1].

1 O acervo doado pela baronesa da Ponte Ribeiro foi objeto de catálogo organizado por Isa Adonias e publicado, em 1984, pelo Ministério das Relações Exteriores.

A importância de Duarte da Ponte Ribeiro na discussão e consolidação das doutrinas do Império sobre os limites e a territorialidade brasileira – ideias estas que depois foram herdadas pelo governo republicano e que seguem, em larga medida, vigentes até hoje – não pode ser minimizada. O "fronteiro-mor do Império", negociador de tratados pioneiros, cartógrafo renomado e autor de quase duas centenas de memórias sobre as fronteiras, foi decisivo para o estabelecimento da doutrina para a definição do território brasileiro e a sustentou com detalhados e meticulosos estudos empíricos, pesquisa documental e elaboração de mapas que, por suas qualidades técnicas, seguiriam vigentes como referência inescapável por muitas décadas após sua morte.

> *De toda a orla de fronteira do Brasil, do cabo Orange ao arroio Chuí, longa de mais de 16.000 quilômetros, correndo sobre cumeadas de serras, pelos* thalwegs *de rios, pelas margens das lagoas, por pantanais e terras enxutas, talvez não haja fração de metro que não tenha sido objeto de estudo de Ponte Ribeiro, que por ele não tenha sido desenhada ou feito riscar, sobre cujos direitos não tenha meditado à vista dos documentos que reuniu e que se prestassem a cotejo entre si ou com elementos que porventura possuíssem as soberanias confinantes (GOYCOCHÊA, 1942, p. 28).*

Para além da questão dos limites *stricto sensu*, há de se recordar, parafraseando Yves Lacoste[2], que *a geografia servia, antes de tudo, para unificar o Império*. Conforme já apontado por muitos autores[3], o discurso sobre um território "brasileiro" preexistente foi um dos mais importantes mitos fundadores da identidade brasileira.

2 Cezar (2005) refere-se, naturalmente, ao livro de 1976 de Yves Lacoste, *La Géographie ça sert d'abord à faire la guerre*.

3 Ver, entre outros, o livro de Magnoli (1997), "O Corpo da Pátria", que analisa em detalhe a construção do discurso sobre a territorialidade brasileira.

Esse território (que em algumas leituras possuía limites naturais e, portanto, antecedia a própria colonização) teria sua unidade e preservação protegida e legitimada pela monarquia centralizadora contra os perigos das tendências separatistas e anarquizantes a que estavam submetidas às repúblicas vizinhas.

Corpo da pátria, alma da monarquia

É hoje consensualmente aceita a interpretação de que, ao se separar de Portugal, não prevalecia ainda na ex-colônia nada que se aproximasse a um sentimento nacional. Como concluiu de modo perspicaz o naturalista francês Saint-Hilaire, em uma passagem bastante conhecida, "havia um país chamado Brasil, mas absolutamente não havia brasileiros". Como as demais nações do continente americano, o Brasil teve que se inventar como uma nação, a partir de uma coleção incongruente de "pequenas-pátrias" algumas delas com escassos laços econômicos, políticos e culturais entre si. Nos países vizinhos, a opção pela construção de uma identidade plenamente nacionalista desde o início de suas vidas independentes reforçou ou mesmo inventou diferenças culturais e políticas locais que levaram à fragmentação da ex-colônia espanhola[4]. No caso brasileiro, evitou-se a impossível busca de uma nacionalidade que englobasse senhores e escravos. A resposta ao difícil desafio da construção de uma identidade politicamente operacional que unisse realidades regionais tão díspares e ao mesmo tempo preservasse os rasgos principais de uma sociedade

4 A questão da manutenção da integridade territorial da ex-colônia portuguesa em contraste com a fragmentação da América antes espanhola é, naturalmente, uma questão bastante complexa para a qual confluíram muitos fatores de diversas ordens, estruturais e fortuitas (Santos, 2004, p. 52-56). Não há dúvidas, contudo, que o interesse comum das diversas elites regionais, ainda que em graus muito distintos, na manutenção da escravidão e do tráfico de escravos figura de modo importante nessa explicação.

extremamente conservadora e escravista passou por dois grandes temas: a monarquia como símbolo de adesão a um determinado projeto de civilização e a ideia da preexistência de uma origem comum, ancorada na noção de um território singular e de supostas características naturais e antropológicas anteriores à própria colonização, realçadas, subsidiariamente, por uma história comum (SANTOS, 2010, p. 108-113).

Vazada em termos ainda dinásticos, a identidade do novo país sustentava-se na concepção da preexistência de um território que o definiria, e sobre cuja integridade caberia à monarquia velar. Este foi um dos conceitos-chave para uma identidade brasileira que unisse as diversas "pequenas-pátrias" da ex-colônia preservando as hierarquias e instituições herdadas dos tempos coloniais. Como realçou Magnoli (1997, p. 17): "em termos de legitimidade, o passado é tanto melhor quanto mais remoto. A perfeição consiste em ancorar a nação na própria natureza, fazendo-a anterior aos homens e à história". O cerne dessa noção de um território singular, claramente identificável e preexistente, residia na formulação do mito de uma "Ilha-Brasil": uma porção de terra segregada, delineada pelo oceano Atlântico, por um lado, e, pelo outro, pelo curso de grandes rios, cujas nascentes se encontrariam em um lendário lago unificador situado no interior da América do Sul. Assim, o Brasil, reificado em seu território, teria sido desde sempre, nas palavras de Jaime Cortesão (1956, p. 137), "um todo geográfico geometricamente definido e quase insulado". A essa unidade territorial teria correspondido uma "Ilha-Brasil humana, pré-e-proto-histórica", expressa na suposta homogeneidade das tribos indígenas que habitavam esse território. Cortesão chegou a propor que a partir do século XVI, "a Ilha-Brasil foi, mais que tudo, uma ilha cultural e, em particular, a ilha da *língua geral*, que se tornou um vigoroso laço unificante do Estado colonial" (CORTESÃO, 1956, p. 141-142).

Ao Estado imperial caberia a tarefa de preservar esse território, dando continuidade à tarefa desempenhada pela Coroa portuguesa, que expandiu a colonização lusitana aos limites "naturais" do Brasil, ignorando a linha artificial estabelecida pelo Tratado de Tordesilhas. Nessa lógica, a monarquia brasileira era a fiadora da integridade dessa Ilha-Brasil, vendida como uma dádiva da natureza que o colonizador resgatou e caberia ao país independente preservar. A monarquia foi associada à unidade do território, numa operação ideológica que a transformava em responsável pela manutenção da "grandeza" do Brasil. Em contraposição, os vizinhos hispânicos, por seu sistema de governo, teriam gerado a fragmentação da herança espanhola em uma multiplicidade de pequenas e anárquicas repúblicas.

Essa ideia de grandeza equacionava, portanto, a imensidão do território e a preservação de sua integridade à monarquia. A identidade brasileira ancorava-se no território e na monarquia, tendo como corolário a preservação de um determinado projeto de civilização: uma sociedade altamente hierarquizada, oligárquica e escravista, nos moldes do Antigo Regime, modelo que tinha sido posto em causa pelas revoluções estadunidense e francesa e continuava sendo desafiado nos movimentos autonomistas da América espanhola, que reconheciam suas novas sociedades como repúblicas: uma ruptura com a Europa e com as práticas, ideias e formas de legitimidade do Antigo Regime. As elites que promoveram a independência do Brasil, em contraste, imaginavam-se "europeias" e civilizadas, em um desafio à geografia e à própria lógica, ao enxergar na reacionária monarquia escravista um bastião das luzes e da civilização em meio à barbárie caudilhista da América republicana.

Duarte da Ponte Ribeiro: um negociador com ideias próprias

Português de nascimento, Duarte da Ponte Ribeiro tornou-se brasileiro na grande naturalização que se seguiu à independência. Ainda durante o período colonial tinha ocupado pequenos cargos públicos, sem prejuízo de sua carreira como médico: tesoureiro do selo da vila de Praia Grande (Niterói), em 1819, e tesoureiro da fazenda dos doentes e dos defuntos da mesma localidade, em 1820. Suas primeiras missões na diplomacia, contudo, só seriam obtidas durante o Primeiro Reinado e, a partir daí, ele abandonaria definitivamente a medicina. Após sua pouco exitosa missão na Espanha (1826-1828), em sua primeira estada em Lima, de 1829 a 1832, começou a envolver-se diretamente com os temas relativos aos limites.

A política externa de D. Pedro I foi essencialmente reativa e pouco consistente (SANTOS, 2012b, p. 20-31) e, nesse quadro, a primeira missão de Ponte Ribeiro no Peru, como a de Luiz de Souza Dias na Grã-Colômbia, representou apenas uma resposta às missões do peruano José Domingo Cáceres (1826) e do colombiano Leandro Palacios (1827) ao Rio de Janeiro. Os dois enviados hispano-americanos tentaram, sem sucesso, tratar dos limites do Brasil com seus países, mas o governo imperial alegou não dispor das informações necessárias para iniciar essas discussões, pois muito da documentação e dos mapas que seriam imprescindíveis encontravam-se em Lisboa e novos levantamentos e investigações teriam de ser levados a cabo para subsidiar as negociações. As instruções de Ponte Ribeiro, no que tange ao eventual interesse peruano em definir as fronteiras com o Brasil eram também nesse mesmo sentido. Ele deveria repetir a argumentação sobre a falta de elementos para negociar "dizendo sempre que o governo imperial está cuidando em tomar todos os esclarecimentos, para

depois entrar na negociação de um tal tratado" (Aracati para Ponte Ribeiro. In: CHDD, 2008, p. 108).

Em realidade, mais do que faltarem elementos para discutir em bases técnicas determinado trecho da fronteira, não havia uma doutrina definida para a definição dos limites em termos mais amplos. O cônsul brasileiro em Assunção entre 1824 e 1829, Manuel Correa da Câmara, chegou a abordar o traçado da fronteira com o Paraguai, sem alcançar a um acordo, pois o ditador paraguaio Francia queria o reconhecimento das linhas definidas pelo Tratado de Santo Ildefonso, de 1777, e o diplomata brasileiro buscou a aceitação do princípio do *uti possidetis*. Com o Uruguai, não se deu seguimento ao determinado pela Convenção Preliminar de Paz (assinada com a Argentina, note-se), cujo artigo 17º previa a conclusão de um "Tratado Definitivo de Paz", no qual se fixariam as fronteiras entre o Brasil e o Uruguai. Como antes mencionado, com a Grã-Colômbia e o Peru, a diplomacia de D. Pedro I recusou as propostas para iniciar as discussões sobre as fronteiras. Assim, apenas no Segundo Reinado seriam iniciadas negociações consistentes sobre os limites do Império.

O cerne da questão estava no reconhecimento ou não dos tratados e outros arranjos entre Portugal e Espanha como base para as negociações entre o Brasil e seus vizinhos. Obedecida essa lógica, a discussão estaria centrada na documentação trocada entre as duas antigas metrópoles, nos mapas coloniais e, subsidiariamente, apenas nos casos omissos ou menos claros, na ocupação efetiva do território pelos cidadãos e súditos de cada um dos países. Outra alternativa, radicalmente oposta, adotando-se o princípio do *uti possidetis*, seria tomar o momento das independências como o marco inicial e delimitar as soberanias pela posse efetiva do terreno naquele momento, com ou sem títulos, e mesmo, eventualmente, contra as disposições do antigos tratados entre Portugal e Espanha

(ainda que estes pudessem servir como fonte subsidiária, em especial no caso das áreas desabitadas).

Foi somente ao longo do Segundo Reinado que se definiu uma política coerente para a definição das fronteiras brasileiras e Ponte Ribeiro vinha desde as Regências sendo um dos grandes protagonistas desse debate. Após uma breve estada no México (1834-1835), Ponte Ribeiro foi outra vez nomeado encarregado de negócios junto ao governo peruano e, desta feita, também ao boliviano. Em dezembro de 1836, Ponte Ribeiro chegou à capital boliviana, Chuquisaca, sem instruções para negociar os limites, mas desde o Rio de Janeiro, o chanceler brasileiro Gustavo Pantoja havia passado uma Nota, datada de 15 de dezembro de 1836, sugerindo que se estabelecesse a fronteira entre o Brasil e a Bolívia com base no Tratado de Santo Ildefonso, proposta que foi recusada pelo governo boliviano[5]. Na mesma linha de tomar por base os acordos entre as antigas metrópoles, em 1844, foi assinado um tratado de aliança, comércio, navegação e limites com o Paraguai, que propunha definir as fronteiras de acordo com o Tratado de Santo Ildefonso.

Em Lima, dado o interesse do governo peruano em negociar suas fronteiras com o Império, Ponte Ribeiro iniciou discussões sobre um tratado de limites, a despeito de não ter instruções nem poderes específicos para tratar desse tema, o que o obrigou a introduzir uma salvaguarda o texto, deixando claro que negociava *ad referendum* de seu governo. Contrariando a filosofia que vinha até então prevalecendo (ainda que forma irregular), Ponte Ribeiro decidiu adotar como critério para a negociação o princípio do *uti possidetis*. Escreveu ao Rio de Janeiro para solicitar poderes para negociar e instruções sobre que critérios seguir. A resposta a seu pedido para aceitar a proposta peruana e as instruções sobre

5 Essa questão está tratada em detalhes em Soares de Souza, 1952, p. 83-99.

como conduzir essas negociações tardaram muitos meses a vir e quando finalmente chegaram contradiziam frontalmente o critério que havia sido escolhido por Ponte Ribeiro e pelo qual já estava pautando sua atuação, aliás sem ter sido autorizado. Mesmo assim, contra suas instruções, ele manteve sua estratégia negociadora inalterada e explicou ao governo imperial porque não obedeceria às orientações recebidas:

> *Se tivesse chegado em devido tempo o [despacho] que contém instruções para me cingir ao tratado preliminar de 1777, ainda assim me veria obrigado a praticar o que tenho feito depois que o governo de Bolívia declarou que não reconhece como válidos e obrigatórios a ela os tratados entre Espanha e Portugal; e sempre teria eu manifestado ao Governo Imperial, como fiz, a minha convicção de que, em lugar de fazê-los valer pela força, convém ao Brasil aproveitar-se daquela declaração e argumentar somente com o princípio do* uti possidetis*, a nós favorável. [...]. Persuado-me [de] haver assentado os princípios de direito comum que o Brasil pode alegar em seu favor, depois que os tratados antigos foram desconhecidos por aquele governo (PONTE RIBEIRO, 2011, p. 153).*

O Tratado de Limites e Extradição assinado entre Duarte da Ponte Ribeiro e o ministro das Relações Exteriores peruano Manuel Ferreyros ao fim da segunda missão do diplomata brasileiro em Lima, em 1841, foi o primeiro instrumento jurídico assinado por um negociador brasileiro com base no princípio do *uti possidetis*. Não obteve, contudo, a aprovação de nenhum dos dois governos.

Em 1842, o tratado foi examinado no Conselho de Estado (sessão de 16 de junho) e a adoção do princípio do *uti possidetis* foi objeto de fortes críticas, que resultaram na recomendação de que não fosse ratificado:

> *[...] nossos limites, longe de ficarem melhor definidos pela cláusula do* uti possidetis*, são por ela inteiramente expostos a uma inovação das antigas convenções entre Portugal e Espanha; inovação tanto mais perigosa quanto o Governo de Vossa Majestade Imperial não está para o reconhecimento de suas vantagens preparado com prévios e seguros exames. O* foadera finium *é daquelas convenções em que não se deve fazer alteração ou mudança sem a mais escrupulosa averiguação de todas as circunstâncias que as reclamam (REZEK, 1978, p. 105-106).*

De fato, apenas na segunda gestão de Paulino José Soares de Souza como ministro dos Negócios Estrangeiros (1849-1853) o *uti possidetis* firmou-se como doutrina para balizar as negociações das fronteiras brasileiras. O Visconde do Uruguai foi além do reconhecimento teórico desse princípio como o mais vantajoso para o Brasil. Sob sua direção, desencadeou-se uma importante ofensiva diplomática para a definição das fronteiras brasileiras. Em 1851, Paulino encarregou Duarte da Ponte Ribeiro da chefia da Missão Especial nas Repúblicas do Pacífico e na Venezuela, com instruções precisas sobre como negociar não só os limites, mas também o comércio e a navegação fluvial, quando fosse o caso.

Em fins da década de 1840, com a pacificação interna impulsada pela prosperidade trazida pelas crescentes exportações de café, o Estado brasileiro finalmente começou a se consolidar e a política externa adquiriu consistência. Contudo, em 1849, ainda que já fortalecida e mais confiante, a monarquia ainda enfrentava fortes resistências internas contra uma atuação mais ativa na região do Prata, cuja política vinha sendo dominada pelo líder argentino Juan Manuel de Rosas desde a década de 1830. A lembrança do desastre militar e político da Guerra da Cisplatina seguia presente e tal como aquela derrota havia contribuído para a renúncia de D. Pedro I, uma humilhação frente a Rosas constituir-se-ia em séria

fonte de desprestígio para o jovem D. Pedro II e poderia ameaçar a própria instituição monárquica.

Com a queda do gabinete do Visconde (depois Marquês) de Olinda, Araújo Lima, em 1849, e sua substituição por José da Costa Carvalho (Visconde e Marquês de Monte Alegre) – com Paulino como chanceler – verificou-se uma forte transformação da atitude brasileira, no sentido de uma política ativa e, mesmo, intervencionista no Prata. O Império passou a apoiar, inclusive financeiramente, os líderes do Partido Colorado sitiados em Montevidéu pelas forças do Partido Blanco do caudilho Manuel Oribe, aliado de Rosas. Em maio de 1851, o governo brasileiro assinou um tratado de aliança militar com as províncias argentinas de Entre Ríos e de Corrientes. Aliou-se também ao Paraguai. Em agosto, iniciou-se a invasão do território uruguaio controlado por Oribe e, em seguida, Rosas declarou guerra ao Império do Brasil e seus aliados.

A Missão Especial para as Repúblicas do Pacífico, cujas instruções datam de 1º de março de 1851, foi projetada inicialmente para afastar alianças e dissipar as eventuais simpatias por Rosas no resto do continente, inclusive atuando junto à imprensa desses países para a publicação de matérias favoráveis ao Império. No Prata, a vitória militar contra as forças de Oribe foi rápida e em novembro de 1851, dominado o território uruguaio, os aliados já dirigiam suas armas diretamente contra Rosas. O ditador argentino foi derrotado na batalha de Monte Caseros, em 3 de fevereiro de 1852. A presteza com que a campanha contra Oribe e Rosas progredia e a pouca simpatia que o argentino despertava tanto no Chile como no Peru permitiram que Ponte Ribeiro se concentrasse em suas negociações sobre limites, comércio e navegação com o governo de Lima, após uma breve estada no Chile.

Tendo sido recebido pelo presidente peruano, em 12 de julho de 1851, Ponte Ribeiro passou às conversações com o ministro das Relações Exteriores, Joaquín de Osma. Este presidiu a delegação peruana nas quatro primeiras sessões da negociação – realizadas em 8, 11 e 17 de agosto e 2 de setembro. As três últimas (18, 19 e 21 de outubro) estiveram a cargo do ministro interino, Bartolomé Herrera. Ponte Ribeiro relatou que a maior dificuldade ficou por conta da adoção do princípio do *uti possidetis* na definição dos limites. Os negociadores peruanos insistiam em fazer referência ao Tratado Preliminar de Santo Ildefonso, de 1777, o que foi negado pelo brasileiro. Por fim, acabou por prevalecer a posição de Ponte Ribeiro, "designando a fronteira da Tabatinga à foz do Apoporis, e pelo rio Javari para o sul; e que se acrescentasse a cláusula de que a Comissão Mista, já estipulada, proporá a troca de terrenos para que a fronteira tenha limites naturais" (Ponte Ribeiro, 2010: 136). Em um longo e detalhado ofício datado de 26 de outubro, Ponte Ribeiro informou ao chanceler Paulino Soares de Souza da assinatura do tratado "e das dificuldades e incidentes ocorridos durante a negociação" (PONTE RIBEIRO, 2010, p. 133-138).

A Convenção Especial de Comércio, Navegação Fluvial, Extradição e Limites entre o Brasil e o Peru foi assinada em 23 de outubro de 1851 e, ratificada pelo Congresso peruano e pelo imperador do Brasil, teve seus instrumentos de ratificação trocados em 18 de outubro do ano seguinte, no Rio de Janeiro. Da capital peruana, Ponte Ribeiro seguiu para a Bolívia, onde tentou negociar, sem sucesso, um acordo similar com aquele país. Em 1852, a Missão Especial foi dividida em duas e as negociações com Equador, Nova Granada e Venezuela confiadas a Miguel Maria Lisboa.

A justificativa prática para a adoção do *uti possidetis* como doutrina e a para a urgência na definição dos limites foi dada de maneira muito clara por Paulino Soares de Souza em seu relatório de 1852 apresentado ao Parlamento:

> *A experiência tem mostrado que a população dos Estados vizinhos com áreas muito menores que a do Império, e principalmente a dos centrais, tende a alargar-se sobre as nossas fronteiras, ao passo que a nossa população, antigamente atraída para esses pontos pela indústria das minas, e a isso levada pelo sistema da nossa antiga metrópole, tende hoje a aproximar-se do litoral. Assim é que não somente não se tem formado novos estabelecimentos nas nossas fronteiras, mas parte dos antigos tem sido abandonada, ou se acha em decadência (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1853, p. 10).*

Assim, a doutrina do *uti possidetis* adquiria, em termos práticos, um sentido eminentemente defensivo, para garantir uma fronteira que se afigurava máxima, em virtude da percepção que a população brasileira refluía para o litoral. Em termos de discurso, essa ideia encaixava-se perfeitamente na argumentação sobre a preservação do território legado pela colonização portuguesa, definido em limites naturais. A territorialidade brasileira seria um legado da natureza que a metrópole havia desvelado e povoado junto com as tribos indígenas que davam, nessa visão, uma sustentação antropológica para a noção de um Brasil preexistente. Não por acaso, o indigenismo seria a corrente mais marcante do romantismo brasileiro, movimento intelectual cuja missão autoproclamada era construir uma literatura nacional. Em contraste, por um lado, com os Estados Unidos – que tinham na expansão territorial, na ideia de uma fronteira sempre em expansão, uma das bases de sua identidade – e, por outro, com a maior parte dos países hispano-americanos – que desde muito cedo cultivaram uma espécie de "síndrome do território minguante" como parte de seu discurso nacionalista – a diplomacia brasileira foi construindo a narrativa de um país "satisfeito" com seu território, que estaria contido em

fronteiras naturais (e, portanto, não históricas) e cuja origem e legitimidade precediam a colonização.

As narrativas podem ser adequadas ou não, consistentes ou inconsistentes, mas, em si, é pouco pertinente discutir se são "verdadeiras" ou "falsas". Os Estados e as historiografias dos países vizinhos tendem a insistir na narrativa de perdas territoriais. Algumas vezes, com bases bastante concretas, por exemplo, quando territórios povoados e efetivamente controlados por um Estado acabaram anexados por outro ao cabo de guerras sangrentas. Outras vezes, com base em projeções de territórios, alguns escassamente povoados, que teriam sido pertencentes à Coroa espanhola e seriam, portanto, "transmissíveis" às unidades políticas que sucederam à metrópole, com base em títulos e limites ambíguos e imprecisos. Essas querelas teriam, de todo modo, de ser analisadas em cada caso singular. Verifica-se, contudo, que o mero cruzamento de todas as demandas e reclamações sobre territórios "perdidos" entre os países hispano-americanos mostraria ser impossível a satisfação de todos, pois muitas vezes um mesmo território é pretendido simultaneamente por três ou mais países. É de se notar também que mesmo em países tidos como "usurpadores" do território dos vizinhos, a ideia de perda territorial segue presente em versões de suas historiografias nacionais, como no caso do Chile, para ficar em um único exemplo, que conquistou territórios da Bolívia e Peru, mas registra em algumas narrativas ter "perdido" a Patagônia para a Argentina.

No que se refere ao Brasil, a ideia de uma nação "satisfeita" com seu território, delineado de forma natural e que antecede à própria nacionalidade, foi sendo construída aos poucos e muitas vezes na contramão dos fatos. Como momentos em que se poderia argumentar (e em cada caso, com maior ou menor intensidade, efetivamente se arguiu) sobre perdas territoriais, relembre-se os episódios da Província Cisplatina, dos limites com a Guiana

Inglesa, das cláusulas do Tratado de Petrópolis sobre a fronteira com o Mato Grosso, o ajuste com o Peru de 1909 e a retificação dos limites com o Uruguai promovida pelo Barão do Rio Branco.

No Primeiro Reinado, o discurso sobre um país seguro em seu território pareceria altamente incongruente com a realidade, não só de fronteiras ainda não definidas, como ameaçadas por seus vizinhos. A "perda" da Cisplatina afigurava-se como um grande trauma, uma quebra inaceitável da integridade do território. É de se ressaltar que a "síndrome do território minguante" poderia ter sido uma opção para o discurso identitário também no Brasil. O Brasão de Armas adotado pelo Império brasileiro foi uma simples adaptação do estandarte pessoal do príncipe D. Pedro, apenas com a adição de uma coroa imperial e de dezenove estrelas representando as províncias brasileiras (entre as quais, a Cisplatina). Como argumenta Pimenta (2002, p. 173, grifo do autor), "a partir de 1825 sua consolidação [da Cisplatina] como parte integrante do Império do Brasil adquirirá sentido quase idêntico de *integridade da nação*". É verdade que a província gozava de um governo bastante autônomo, com instituições e leis próprias e o espanhol como língua oficial. Essa situação não era, contudo, estranha aos conceitos políticos do Antigo Regime, modelo político cuja tentativa de preservação era encarnada pelo projeto de continuidade da monarquia na ex-colônia portuguesa. A excepcionalidade da Cisplatina no contexto da colônia e do nascente Império é, portanto, altamente discutível. Os laços econômicos e sociais com a Província de São Pedro eram intensos, sendo o território um dos grandes abastecedores de charque para a colônia. Ademais, o porto de Montevidéu servia de porta de entrada para o comércio de escravos e mercadorias para o sul da colônia portuguesa. As comunicações e transportes entre Montevidéu e a capital e as principais cidades do Império eram, ademais, muito mais fáceis e constantes do que entre muitas províncias. Mesmo

a diferença de língua deve ser relativizada, pois grande parte dos habitantes da colônia portuguesa comunicava-se habitualmente em língua geral, de origem indígena. Montevidéu, por sua vez, abrigava tradicionalmente uma grande população de estrangeiros e ali se falava várias línguas além do espanhol e do português. Já na parte norte do território que hoje constitui o Uruguai, a língua portuguesa predominou até fins do século XIX.

A guerra da Cisplatina foi impopular e desgastante para Pedro I, mas a perda do território era encarada, com acerto dentro da perspectiva da época, como uma grave ameaça à integridade do Império e constituiu-se em golpe duríssimo. O então deputado e futuro Marquês de Abrantes, Miguel Calmon du Pin e Almeida, em alocução de 15 de maio de 1827, resumiu bem o sentimento sobre a possível perda da província:

> *Todos falam contra a guerra, mas não duvido em assegurar que é* raríssimo *o brasileiro que queira perder a Cisplatina. Concedamos, porém, que a guerra* seja impopular, mas note-se que, se a paz for feita com a perda da Cisplatina, essa paz será mais impopular ainda *(apud CALÓGERAS, 1998, v. II, p. 436, grifos do autor).*

A narrativa sobre uma pretensa espoliação territorial não era, portanto, estranha ao Império. Ao contrário, a defesa da integridade de um território preexistente contra as ameaças dos países vizinhos era uma das chaves do discurso sobre a territorialidade. O outro alicerce dessa visão residia na ideia de limites naturais e os contornos desse território, certamente, pareceriam mais "naturais" se o mesmo estivesse delimitado ao sul pelo estuário do Prata e não pela linha Quaraí-Jaguarão-Chuí que hoje separa o Brasil do Uruguai. Muito se arguiu durante o Primeiro Reinado e as Regências sobre a necessidade de recuperar esse "limite natural". Inclusive, chegou-se a apelar para as monarquias europeias para

que auxiliassem o Império nessa tarefa, como comprova a Missão do Marquês de Santo Amaro (1830). Contudo, aceita a existência da nacionalidade uruguaia, a historiografia brasileira acabou por ocultar essa quebra da integridade territorial ao realçar os traços culturais próprios que distinguiriam a nova nação do Império e a precariedade do domínio português na área[6]. A narrativa que se firmou na historiografia brasileira acabou por escamotear essa imperfeição no discurso sobre a territorialidade com a noção de que não se poderia perder o que, em realidade, nunca se possuiu. Note-se que esse argumento é inconsistente com a doutrina do *uti possidetis*, pois em 1822 o território que hoje pertence ao Estado uruguaio estava (após uma breve luta) sob o controle do Império brasileiro. Em termos da doutrina que sustenta a construção da territorialidade brasileira, esse fato, independente das circunstâncias particulares dessa posse, seria a única condição necessária para legitimar essa região como parte do território brasileiro.

O fronteiro-mor

É de se destacar a importância decisiva da atuação de Duarte da Ponte Ribeiro na fixação do *uti possidetis* como doutrina para as discussões de limites do Brasil com seus vizinhos. Na negociação do Tratado de 1841 com o Peru, o diplomata atuou, inicialmente, sem uma orientação precisa do Rio de Janeiro e, depois, contrariando instruções expressas de seus superiores. Na opinião de Soares de Souza (1952, p. 116):

6 Não se está, naturalmente, pondo em questão a legitimidade da nacionalidade uruguaia, apenas realça-se que, como a brasileira aliás, ela foi em grande medida construída pelo Estado que a precedeu.

> *Foi esta, a meu ver, a maior obra de Ponte Ribeiro como diplomata, obra pessoal, iniciada por ele sozinho, desde 1838; assentada em 1851 pelo visconde do Uruguai, e concluída pelo barão do Rio Branco em 1910. Fora eminentemente nacional a obra, que realizara o antigo cirurgião da Praia Grande, pois, sobre ser do Império, aceitou-a a República, defendendo-a sempre os nossos maiores estadistas.*

De fato, para além de sua contribuição pessoal como negociador para a definição das fronteiras brasileiras (os tratados de 1841 e 1851 com o Peru), a atuação de Duarte da Ponte Ribeiro dentro da chancelaria resultou ser fundamental para a consolidação do *uti possidetis* como posição de princípio da diplomacia brasileira. A partir dessa doutrina, foi progressivamente sendo montada toda uma narrativa sobre os limites que perdura até hoje, detalhada em cada caso específico. A partir de sua aposentadoria, em 1853, até perto de sua morte, em 1878, foi intenso o trabalho de Ponte Ribeiro na cristalização dessa visão e na criação de bases sólidas para sustentá-la. Segundo Adonias (1984, p. 76), depois de 1853 "surge o memorialista e o geógrafo que historia o processo da nossa formação e retrata o perfil do nosso território". Ainda como chefe da 3ª Seção do ministério dos Negócios Estrangeiros, Ponte Ribeiro havia proposto a criação de uma Comissão de Limites, "destinada a colher escritos e mapas, e levantar a carta da fronteira do Império, acompanhada de uma exposição histórica dos dados em que estiver fundada" (ADONIAS, 1984: 9). Essa Comissão, que acabou não sendo estabelecida, tomaria por base de seus trabalhos a "Resenha do Estado da Fronteira do Império", escrita por ele em 1842. Dois anos depois, Ponte Ribeiro publicaria outra memória de caráter geral: "Apontamentos sobre o Estado da Fronteira do Brasil em 1844".

Após 1853, Ponte Ribeiro passou a se dedicar exclusivamente ao estudo das questões de limites e uma de suas primeiras iniciativas foi organizar e atualizar a Mapoteca do Itamaraty, com a transferência para lá de mapas que estavam em outras repartições públicas, compra e troca de mapas em outros países e pela confecção, no próprio Itamaraty, de cartas e mapas. Um esforço especial, supervisionado pessoalmente por Ponte Ribeiro, foi feito em relação a Portugal e resultou, em 1867, em um convênio entre os dois governos para o intercâmbio e cópia de mapas entre as duas partes. Portugal recebeu 78 rolos e 157 lotes de mapas, em troca dos 182 lotes levantados no Arquivo Militar português, no Arquivo Ultramarino e na Biblioteca Nacional de Lisboa.

A Mapoteca, cujo levantamento inicial de 1852 registrava a existência de 127 mapas foi objeto de atenção prioritária, em paralelo à recuperação do Arquivo. Em 1854, no primeiro catálogo da Mapoteca organizado por Ponte Ribeiro, esse número cresceu levemente, para 138, e em 1876 a Mapoteca já possuía 433 mapas (Ponte Ribeiro, 1876). Este último catálogo (que foi atualizado em 1896) representou, sem dúvida, o melhor trabalho de sistematização das informações cartográficas disponíveis, com notas analíticas de Ponte Ribeiro sobre cada uma das cartas, que ele organizou em dez seções distintas: a) mapas de todo o território do Império do Brasil; b) mapas da costa do Brasil; c) mapas das províncias do Império; d) mapas das colônias e Estados limítrofes do Brasil; e) mapas da América Meridional; f) mapas da América Setentrional; g) mapas da Ásia e Oceania; h) mapas da África; i) mapas da Europa; e j) mapas dos Mares Atlântico e Pacífico.

O Catálogo de 1876 foi, na verdade, um subproduto da participação de Ponte Ribeiro na elaboração da Carta Geral do Império de 1875, um mapa de grandes dimensões (122 x 131 cm) publicado por uma Comissão criada especificamente para esse fim, sob a presidência do general Henrique de Beaurepaire Rohan

"com a coadjuvação do Exmo. Snr. barão da Ponte Ribeiro," conforme assinala o próprio título desse documento, um dos mais importantes trabalhos cartográficos brasileiros do século XIX. Essa carta tinha por base o mapa desenhado por Conrado Jacob Niemeyer em 1846, que em uma nova edição, de 1873, teve detalhes fronteiriços corrigidos ou adicionados por Ponte Ribeiro. A Carta Geral do Império foi uma das principais atrações do estande brasileiro na Exposição Universal da Filadélfia de 1876. Essa Carta Geral do Império foi "a melhor por nós possuída por quase meio século, ou seja, até o aparecimento, em 1922, da *Carta do Brasil ao Milionésimo*, organizada pelo Clube de Engenharia em 46 folhas" (ADONIAS, 1984, p. 52).

Duarte da Ponte Ribeiro foi, ademais, um ativo sócio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), principal instituição científica brasileira da época e imprescindível *locus* de legitimação das teses que se criavam sobre os limites e a territorialidade brasileira. Mencione-se apenas o aceso debate travado em 1853, e reproduzido nas páginas da Revista do IHGB, entre Ponte Ribeiro e José Joaquim Machado de Oliveira, que havia criticado o tratado que definiu os limites do Império com o Uruguai[7]. Ponte Ribeiro, em resposta, ergueu-se como um defensor acérrimo da posição oficial do Estado brasileiro. Outros membros do Instituto, Cândido Baptista de Oliveira e Pedro de Alcântara Bellegarde também se envolveram no debate, que acabou encerrado por Gonçalves Dias que afastou o Instituto de qualquer das duas posições em nome de seu caráter neutro e científico.

Com as negociações diplomáticas estabelecidas em uma base firme e, a partir daí, quase invariável, o discurso sobre a evolução das fronteiras brasileiras e as bases jurídicas da posição brasileira

7 A discussão mereceu um número da Revista (3ª Série, número 12, 4º trimestre de 1853) inteiramente a ela dedicado. Disponível no site da Revista do IHGB: <http://www.ihgb.org.br/rihgb.php?s=19>, Tomo XVI (1853), p. 385-560. Acesso em 11/03/2013.

foi cristalizando-se já durante o Segundo Reinado, um processo que teve, na República, ao Barão do Rio Branco como continuador e grande expoente. O argumento desenvolvido sobre as fronteiras, em poucas palavras, segue a evolução das negociações entre Portugal e Espanha desde a superação do Tratado de Tordesilhas pelo Tratado de Madri de 1750 (com ênfase na figura de Alexandre de Gusmão), com um importante realce na suposta invalidação dos tratados entre as duas metrópoles em virtude da chamada "Guerra das Laranjas", em que Portugal enfrentou uma aliança entre Espanha e França (1801). Essa narrativa reconhece a assinatura do Tratado de Santo Ildelfonso (1777), mas a guerra entre as duas metrópoles teria rompido esse vínculo jurídico e na medida em que a Paz de Badajoz (1801) não restabeleceu o *status quo ante bellum* não haveria base para definir as fronteiras pelo Tratado de 1777. Nas palavras de Ponte Ribeiro "pelo princípio universal de Direito Público de que, pela guerra, ficam rotos os tratados anteriores e o estado em que as coisas se acham no momento da Convenção de Paz, deve passar por legítimo" (apud SOARES DE SOUZA, 1952, p. 271). Assim, na falta de instrumentos jurídicos válidos, prevalecia o *status quo*, ou seja a ocupação efetiva no momento do restabelecimento da paz, ou no caso sul-americano, das independências. A questão, portanto, estaria reduzida ao processo de determinar a posse efetiva e, eventualmente, proceder a ajustes de mútuo acordo. As fronteiras brasileiras, assim, deveriam ser estabelecidas pelo princípio do *uti possidetis*, com a exceção da linha entre o Brasil e a Guiana Francesa, pois se reconhecia válido o Tratado de Utrecht.

Essa doutrina prevaleceu a partir de 1851 e foi mantida e mesmo reforçada pelos governos republicanos. Nas conturbadas décadas iniciais da República, assolada por rebeliões, movimentos messiânicos e uma difícil guerra civil, a defesa da integridade do território ganhou uma renovada importância ideológica, como

um ponto de união nacional. A grandeza do Brasil foi outra vez equacionada com a integridade do território e iniciativas como o Tratado de Montevidéu (assinado por Quintino Bocaiúva, dividia a região de Palmas com a Argentina em nome da amizade republicana) foram severamente criticadas. Também a ocupação da Ilha da Trindade pelos ingleses causou uma verdadeira comoção nacional, ainda que, nas palavras de Rio Branco, essa ilha seria um "rochedo que nada vale, nem para a Inglaterra, nem para nós, mas que entre nós é considerado hoje um *pedaço sagrado da pátria*" (apud VIANA FILHO, 2008, p. 272, grifo do autor).

A narrativa sobre os limites brasileiros cristalizou-se com a obra de Rio Branco, não só como produto das negociações exitosas com os países vizinhos, que resultaram em tratados que asseguraram juridicamente toda a extensíssima linha de fronteira, mas também em termos do discurso sobre evolução das fronteiras brasileiras. As defesas que escreveu para as arbitragens de Palmas e do Amapá, o estudo das fronteiras com a Guiana Inglesa e as exposições de motivos apresentadas por Rio Branco ao Congresso para a ratificação dos convênios obtidos em sua longa gestão são documentos até hoje vistos como a palavra final sobre o assunto do ponto de vista da narrativa aceita consensualmente no Brasil. Desde então, a diplomacia (e a historiografia) brasileira mantém-se rigorosamente apegada aos argumentos e ao espírito dessa doutrina, em cuja gênese a figura de Duarte da Ponte Ribeiro tem um papel de destaque absoluto. Sua influência intelectual, nesse sentido, superou em muito seu já importante papel como diplomata e negociador *stricto sensu*.

Nas palavras de Goes Filho (2012, p. 649), "a visão que existe hoje no Brasil da formação de nossas fronteiras terrestres vem de Rio Branco: dos fatos que apresenta e das versões que dá a eles. Aqueles são bem escolhidos; estas bem articuladas". De fato, o trabalho de Rio Branco como negociador e como pensador dos

limites brasileiros foi inestimável, mas as bases doutrinárias, os argumentos e muito dos trabalhos empíricos de levantamento sistemático de cada setor da fronteira foram inaugurados e estruturados principalmente por Ponte Ribeiro. Como negociador, nos Tratados de 1841 e 1851 com o Peru. Como intelectual, em seu papel de promotor da adoção do *uti possidetis* e da argumentação que dá sustento a essa doutrina, com suas minuciosas investigações sobre toda a linha de fronteira, com seu trabalho como geógrafo e cartógrafo, bem como por suas incansáveis diligências em busca de mapas e documentos.

Conclusão

Do ponto de vista do pensamento brasileiro sobre relações internacionais, a questão do território foi, talvez, o tema mais importante para a diplomacia do Império e das décadas iniciais do período republicano. A estruturação dos argumentos genéricos, a construção de uma narrativa detalhada e consistente e a sustentação de cada caso específico, de cada trecho singular das fronteiras, com dados empíricos, documentos e mapas foi, além de um esforço negociador de primeira ordem, uma tarefa intelectual monumental.

A importância dessa obra, de pensadores e de negociadores, muitas vezes confundidos na mesma pessoa, como nos casos de Rio Branco e de Duarte da Ponte Ribeiro, foi ressaltada em texto recente do embaixador Synésio S. Goes Filho (2012, p. 649), que comparou as versões historiográficas sobre limites correntes no Brasil e em seus vizinhos:

> *Sem achar que temos sempre razão, vemos que erros de fato, que ocorrem em outras histórias não existem ou pouco existem na nossa. Pessoalmente ignoro algum erro desse tipo. A interpretação, sim, às vezes é discutível. Não é verdade irrefutável dizer-se que o tratado de 1777 foi anulado pela guerra de 1801; ou que o de 1867 foi bom para a Bolívia. Pode-se perfeitamente discordar dessas versões, como sempre fizeram nossos vizinhos e podemos nós eventualmente fazer, hoje, com uma visão mais ecumênica da história. O ponto a destacar é que nos momentos oportunos tivemos bons agentes e apresentamos bons argumentos.*

Ponte Ribeiro foi, em seu tempo, um dos mais argutos negociadores e, certamente, o mais importante pensador brasileiro sobre as fronteiras do território brasileiro. Deixou uma importante herança intelectual, soberbamente aproveitada e enriquecida por Rio Branco. Esse legado perdura até hoje, não só pelos limites efetivamente fixados e juridicamente estabelecidos, mas também como narrativa para a diplomacia e a historiografia.

Ponte Ribeiro, ademais, dedicou-se também a outras questões da agenda diplomática de então. Desde sua primeira missão em Lima (1829-1832) buscou regular em tratados a navegação fluvial dos ribeirinhos superiores pela bacia amazônica até o Oceano Atlântico. De acordo com as instruções, datadas de 9 de março de 1829 (Aracati para Ponte Ribeiro. In: CHDD, 2008, p. 107), Ponte Ribeiro deveria indicar ao governo peruano a intenção brasileira de "animar e estreitar as relações políticas e comerciais entre os dois países". Caso houvesse boa receptividade, o governo imperial estaria "pronto a entrar na negociação de um tratado de comércio e navegação". Esse tratado deveria estar "fundado em princípios liberais, ou para melhor dizer, na política americana, a fim de se animarem cada vez mais as relações de amizade e boa vizinhança

entre os dois Estados limítrofes". Naquela ocasião, por falta de interesse peruano não se chegou a nenhum acordo.

A posição do governo brasileiro com relação à navegação fluvial, contudo, em seguida mudaria em vista do interesse demonstrado por europeus e, principalmente, estadunidenses em navegar pelo Amazonas. Se na bacia do Prata garantir a navegação até o interior do continente pelos rios internacionais era uma das prioridades da política brasileira, na Amazônia passou-se a encarar essa franquia como uma possível ameaça à soberania. A chancelaria passou ter como norma manter a navegação do Amazonas e seus afluentes pelo território brasileiro ao único arbítrio das autoridades do Império. Ainda assim, em sua segunda missão no Peru, um dos dois tratados assinados por Ponte Ribeiro previa que ao fim de dez anos as embarcações peruanas estariam livres para navegar desde e para o Oceano Atlântico por meio dos rios da bacia amazônica (PONTE RIBEIRO, 2011, p. 309). Como não tinha instruções ou poderes para tratar do assunto, deixou a palavra final sobre o tema para a chancelaria brasileira, mas não se esqueceu de esclarecer que se "este direito se lhe nega [ao Peru], mal poderá o Brasil exigi-lo de Buenos Aires, quando chegar a desejada época de navegarmos o Paraguai até o Jauru. Entretanto, a cláusula *ad referendum* deixa ao governo imperial arbítrio para adotar, ou não admitir o tratado" (PONTE RIBEIRO, 2011, p. 321). De fato, o tratado não foi ratificado, mas a tese da navegação fluvial regulada por convênios bilaterais passou a prevalecer outra vez após 1851, tendo Ponte Ribeiro resgatado esse princípio nas negociações do tratado assinado naquele ano com o Peru, durante sua Missão Especial nas Repúblicas do Pacífico.

Ponte Ribeiro foi também uma voz discordante em relação a outro tema que hoje ocupa o centro da política externa brasileira: a integração regional. O Império via-se como um corpo estranho em um continente convulsionado de repúblicas governadas por caudilhos. A única monarquia sul-americana sempre resistiu à

convocação das sucessivas reuniões americanas do século XIX, com o receio que delas surgissem uma vasta aliança antibrasileira para ajustar as fronteiras de forma coordenada, para exigir o fim da escravidão ou, mesmo, para apoiar uma revolta republicana contra a peculiar forma de governo no Brasil[8].

Na contramão da opinião geral, já em 1841, Ponte Ribeiro preparou um interessante documento intitulado *Reflexões sobre as vantagens da reunião do preconizado Congresso Americano* (PONTE RIBEIRO, 2011, p. 356-359), em que analisou as perspectivas da convocação de um novo congresso americano, como o realizado no Panamá em 1829. A despeito da reticência do governo imperial contra esse tipo de iniciativa, Ponte Ribeiro posicionou-se claramente a favor da participação do Brasil e pela necessidade de que se criasse, entre os países americanos, um "sistema uniforme de política e de direito público externo, adaptado às circunstâncias peculiares deste novo mundo". Sua conclusão sobre esse ensaio pioneiro de integração sul-americana não poderia ser mais otimista:

> *Organize o congresso esse sistema, em que se faça valer o nosso direito e respeitar o alheio; observe-se religiosamente em todos os Estados conterrâneos; e não haja medo que a ele se oponham as velhas nações, porque lhes convém não só respeitá-lo, mas ainda dar-lhe força e permanência, para que surtam bom e pronto resultado as suas reclamações que entrem na esfera do direito comum. [...] Concluirei repetindo meu convencimento de que interessa ao Brasil a reunião do Congresso Americano; que deve tomar parte ativa nas suas tarefas; e que delas podem resultar, por agora, os elementos de ordem e estabilidade que o Império necessita ver consolidar quanto antes nos Estados vizinhos.*

8 O tema é extensamente tratado em Santos (2004).

Como se vê, Duarte da Ponte Ribeiro pode, também, ser visto como um precursor da ideia de integração sul-americana. Foi, durante o Império, uma das poucas vozes que se mostrou simpática à participação do Brasil nos congressos americanos. Ainda que seu ponto de vista nessa questão não tenha prosperado, uma vez mais confirmou-se sua independência intelectual e a firmeza com que defendia suas posições.

Em 1873, o diplomata recebeu o título de barão da Ponte Ribeiro. Foi a coroação de sua carreira como diplomata e intelectual, um homem de ação e de ideias, cujo legado até hoje segue incorporado no discurso sobre a territorialidade brasileira. Mais do que apenas *um diplomata do Império* – título cuja aparente modéstia revela a admiração de um de seus principais biógrafo –, Duarte da Ponte Ribeiro foi uma das vozes mais influentes da chancelaria brasileira e um intelectual destacado também no seio da principal instituição científica de seu tempo, o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Ninguém resumiu melhor seu papel no tema dos limites brasileiros do que seu outro biógrafo, que o condensou sua atuação no título que deu à biografia de Ponte Ribeiro: *O fronteiro-mor do Império.*

Referências bibliográficas

ADONIAS, Isa. *O Acervo de Documentos do Barão da Ponte Ribeiro: livros, manuscritos e mapas – centenário de sua incorporação aos arquivos do Ministério das Relações Exteriores.* Rio de Janeiro: MRE, 1984.

CALÓGERAS, José Pandiá. *A Política Exterior do Império*. Brasília: Senado Federal, 1998. 3 volumes.

CAPILÉ, Bruno & VERGARA, Moema de Rezende. "Circunstâncias da Cartografia no Brasil Oitocentista e a necessidade de uma Carta Geral do Império". *Revista Brasileira de História da Ciência*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 37-49, jan/jun 2012. Disponível em: <http://www.sbhc.org.br/revistahistoria/view?ID_REVISTA_HISTORIA=47>. Acesso em: 11/2/2013.

_____. "A Circulação do Conhecimento em Exposição Universal: o mapa do Brasil na Filadélfia em 1876". In *Anais do XV Encontro Regional de História da ANPUH – RIO*. 2012. Disponível em: <http://www.encontro2012.rj.anpuh.org/resources/anais/15/1338395591_ARQUIVO_CapileeVergara-TextoANPUHRJ2012.pdf>. Acesso em: 25/3/2013.

CEZAR, Temistocles. "A geografia servia, antes de tudo, para unificar o Império – escrita da História e saber geográfico no Brasil oitocentista". *Ágora*. Santa Cruz do Sul. V. 11, nº 1, p. 79-99, jan./jun. 2005.

CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA (CHDD). *Cadernos do CHDD*. Brasília: FUNAG/CHDD. Ano VI, número 12, 2008.

CORTESÃO, Jaime. *Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madri*. Rio de Janeiro: IRBr, tomo V, 1956.

GOES FILHO, Synésio Sampaio. "Rio Branco, Inventor da História". In: GOMES PEREIRA, Manoel (org.). *Rio Branco: 100 Anos de Memória*. Brasília: FUNAG, 2012, p. 629-650.

GOYCOCHÊA, Castilhos. *O Fronteiro-Mor do Império: Duarte da Ponte Ribeiro*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942.

GUIMARÃES, Manoel Luís Salgado. "Nação e Civilização nos Trópicos: o IHGB e o projeto de uma História Nacional". In: *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, FGV, (1), 1998.

JANKE, Leandro Macedo. "Território, Nação e Soberania no Império do Brasil". *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*. São Paulo, julho 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308158246_ARQUIVO_Leandro_Macedo_Janke_ANPUH_2011.pdf>. Acesso em: 10/2/2013.

MACEDO, Joaquim Manoel de. "Discurso"[elogio fúnebre aos sócios do IHGB falecidos em 1878]. *Revista do IHGB*, Tomo XLI, parte segunda, 1878, p. 471-506. Disponível em: <http://www.ihgb.org.br/rihgb.php?s=19>. Acesso em: 13/2/2013.

MAGNOLI, Demétrio. *O Corpo da Pátria – imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Editora da UNESP/Editora Moderna, 1997.

_____. "O Estado busca seu Território". *Terra Brasilis (on line),* 4-5/2003. Disponível em: <http://terrabrasilis.revues.org/343>. Acesso em: 8/2/2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros do Ano de 1852 – Apresentado à Assembleia Geral Legislativa na Sessão Ordinária de 1853 (Paulino José Soares de Souza)*. Rio de Janeiro, 1853.

PONTE RIBEIRO, Duarte da. "Limites do Brasil com Paraguai. Carta da fronteira do Império do Brasil com a República do Paraguai organizada pelo conselheiro Duarte da Ponte Ribeiro". In *Revista*

do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Rio de Janeiro, número XXXV, 2ª parte, 1872, p. 485-499.

_____. *Catálogo dos Mapas que possui a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, organizada com a respectiva classificação e anotações*. Rio de Janeiro: Typographia Universal de E & H Laemmert, 1876.

_____. *As Relações do Brasil com as Repúblicas do Rio da Prata – de 1829 a 1843*. Rio de Janeiro: Officinas Graphicas do Archivo Nacional, 1936.

_____. "Missão Especial à América Meridional – Duarte da Ponte Ribeiro (1851-1852)". In: *Cadernos do CHDD*. Brasília: FUNAG/CHDD. Ano IX, número 16, 2010, p. 9-324.

_____. "Missão Brasileira a Peru e Bolívia – Duarte da Ponte Ribeiro (1839-1841)". In: *Cadernos do CHDD*. Brasília: FUNAG/CHDD, Ano X, número 19, 2011, p. 103-359.

REZEK, José Francisco (org.). *Conselho de Estado – consultas da seção dos negócios estrangeiros*. Brasília: Câmara dos Deputados, v. 1, 1978.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *Duarte da Ponte Ribeiro – pioneiro de la diplomacia y amistad entre Brasil y Perú*. Lima: Emb. de Brasil, 2012a.

_____. *O Evangelho do Barão: Rio Branco e a identidade brasileira*. São Paulo: Editora da UNESP, 2012b.

_____. *O Dia em que Adiaram o Carnaval: política externa e a construção do Brasil*. São Paulo: Editora da UNESP, 2010.

_____. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.

_____. *O Império e as Repúblicas do Pacífico: as relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia – 1822/1889*. Curitiba, Editora da UFPR, 2002.

SILVA, Manoel Cícero Peregrino da. "Apontamentos sobre as Primeiras Relações Diplomáticas entre a República do Peru e o Império do Brasil". *Revista do IHGB,* Tomo 99, volume 153, 1926. Disponível em: <http://www.ihgb.org.br/rihgb.php?s=20>. Acesso em: 13/2/2013.

SOARES DE SOUZA, José Antônio. *Um Diplomata do Império (Barão da Ponte Ribeiro)*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1952, coleção Brasiliana, vol. 273.

VASCONCELLOS, Mário de. *Motivos de História Diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1930.

VIANA FILHO, Luís. *A Vida do Barão do Rio Branco*. São Paulo/ Salvador: UNESP/EDUFBA, 8ª edição, 2008.

Francisco Adolfo de Varnhagen

Nascido em São João de Ipanema, Sorocaba, em 17 de março de 1816, era filho do engenheiro e militar alemão Frederico Luís Guilherme de Varnhagen e de Maria Flavia de Sá Magalhães, de origem paulista. Estudou em escolas militares portuguesas, onde se formou em engenharia e lutou nas tropas liberais de D. Pedro contra os absolutistas. Estudou em Portugal paleografia e diplomática iniciando aí suas pesquisas históricas. Regressando ao Brasil ingressou na carreira diplomática, a que pertenceu de 1842 a 1878, quando faleceu em Viena, tendo servido ao país em Portugal, Espanha, Paraguai, Venezuela, Peru, Chile e Áustria. Foi Barão e Visconde de Porto Seguro.

Notabilizou-se pela pesquisa histórica, realizando edições críticas de documentos e publicando extensa bibliografia nos campos da história, história literária, etnografia, políticas públicas e ficção, sendo suas obras mais importantes *História Geral do Brasil* (1854), *História das lutas com os holandeses no Brasil desde 1624 a 1654* (1871) e *História da Independência do Brasil* (póstuma).

Francisco Adolfo de Varnhagen (Visconde de Porto Seguro): pensamento diplomático

Arno Wehling

Houve um pensamento diplomático em Francisco Adolfo de Varnhagen? A pergunta pode soar despropositada, se olhada exclusivamente do ponto de vista de uma carreira profissional que se estendeu por 36 anos de atividade ininterrupta e foi exercida por alguém com fortes convicções políticas, intelectuais e científicas. Seria perfeitamente razoável presumir que um diplomata nessas circunstâncias tivesse "ideias claras e distintas" tanto em relação à posição internacional de seu país quanto às funções inerentes à sua profissão.

A dúvida foi instilada pelo também diplomata Manuel de Oliveira Lima (1911, p. 81), em seu discurso de posse na Academia Brasileira de Letras, na cadeira da qual Varnhagen é patrono. Diz o historiador pernambucano:

> *O nosso historiador tinha qualidades negativas em diplomacia: era um impulsivo com rompantes de colérico e que se deixava instigar por considerações de equidade e pundonor. Para ele a diplomacia não era a arte suprema de*

> *engolir desfeitas e disfarçar desaires. Achava-a compatível com a franqueza e a honestidade. Repugnava-lhe mentir, mesmo por conta de outros, e o que era justo não viu muito bem porque devesse ocultá-lo.*

Descontada a retórica psicologista da Belle Époque, que se comprazia nas tipologias da personalidade, o retrato traçado por Oliveira Lima mostrava um Varnhagen antimaquiavélico, fundado em valores e princípios morais. Seria um diplomata hostil à *Realpolitik* e, portanto pouco adequado às circunstâncias internacionais dos tempos de Metternich e Palmerton, logo sucedidos pela não menos difícil era bismarckeana.

É verdade que nesse mesmo discurso o autor lembrava outras qualidades presumivelmente diplomáticas que atribuía a seu patrono, como a de ser "perfeito homem de salão" e o seu interesse no que hoje chamaríamos de "diplomacia cultural", pelo contato com os círculos intelectuais dos países em que atuou.

O retrato que ficou foi o de um diplomata senão canhestro, pelo menos apagado e com interesses culturais e científicos que ultrapassavam de muito a sua atuação como representante de seu país: "[...] de ordinário refratário a por-se diplomaticamente em evidência, estrito posto que não passivo cumpridor das instruções de seu governo[...]" (LIMA, 1911, p. 80).

A leitura da documentação diplomática produzida por Varnhagen em sua missão nos países do Pacífico, bem como o melhor conhecimento de sua atuação, diplomática ou não, anterior e posterior, que se deveu a sucessivos pesquisadores, mostra um retrato diferente do traçado por Oliveira Lima. A própria mudança de concepção do que fosse um agente diplomático, com as transformações do mundo que se seguiram à Primeira Guerra Mundial, contribuiu para inexoravelmente datar aquele perfil definido por Oliveira Lima.

Uma explicação adicional para a percepção apagada do papel – e do pensamento – diplomático de Varnhagen está nas dimensões da própria obra. O trabalho de historiador, quer pelos livros, quer pela edição crítica de documentos, ofuscou os demais aspectos de sua vida, inclusive o restante da produção intelectual. Assim, suas contribuições no campo da historiografia literária ou da etnologia empalidecem ante o peso de seu papel no campo da pesquisa histórica. Da mesma forma sua atuação como publicista, no sentido oitocentista da expressão, só muito recentemente vem sendo destacada[1].

Os passos da carreira diplomática

Embora tenha tido formação militar e de engenharia, Varnhagen optou pela carreira diplomática num momento em que ela, como o restante da burocracia estatal brasileira, ainda se organizava, compatibilizando elementos da antiga administração portuguesa e do novo modelo constitucional. Seu grande interesse à época, como reiterou em diferentes ocasiões, já eram os estudos históricos. Desde 1839 colaborava com a edição crítica de documentos com o recém-fundado Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, e quando pleiteou um cargo diplomático, não deixou de assinalar que este lhe permitiria a pesquisa de fontes sobre o Brasil no exterior.

Aos 26 anos tornou-se adido de primeira classe em Lisboa, cargo no qual permaneceu de 1842 a 1847, tendo sido também secretário interino da Legação. Em 1847 foi designado como

1 Ver: Wehling, Arno. O conservadorismo reformador de um liberal: Varnhagen, publicista e pensador político. In Glezer, Raquel; Guimarães, Lucia. *Francisco Adolfo de Varnhagen*. Rio de Janeiro: Fundação Miguel de Cervantes, 2013, p. 160ss. Trata-se de introdução à edição crítica do *Memorial Orgânico* de Varnhagen.

secretário da Legação em Madri, ficando no posto até 1851. Por dois meses, em 1847, foi interinamente encarregado de negócios.

Nos dois postos, a par de suas responsabilidades diplomáticas, dedicou-se com afinco às pesquisas históricas nos arquivos portugueses e espanhóis. O resultado dessas pesquisas apareceu não apenas nas edições críticas de importantes fontes para a história colonial, como no embasamento de suas obras, como a *História Geral do Brasil*, que começou a publicar em 1854, na *História das lutas com os holandeses*, de 1871 e em trabalhos mais pontuais, como os dedicados a Américo Vespúcio. Provavelmente à faina desse período deveu-se o comentário de Oliveira Lima segundo o qual, em suas próprias pesquisas no arquivo da Torre do Tombo, "em quase todos aqueles papéis" encontrou "a marca discreta do lápis" que ele identificou como sendo o "V." de Varnhagen (LIMA, 1911, p. 63).

Após curto interregno no Brasil, em que assessorou o Visconde do Uruguai a propósito de questões de fronteira retornou à Legação de Madri como encarregado de negócios, permanecendo no posto por sete anos.

Nos dezesseis anos em que ficou na península ibérica, a par das pesquisas históricas, manifestou-se frequentemente sobre uma gama variada de questões diplomáticas, claramente preferindo às rotineiras aquelas que diziam respeito aos problemas do estado brasileiro sob o ponto de vista internacional ou, na sua expressão, que se referiam à "grandeza do país".

De meados desse período são as duas versões do *Memorial Orgânico*, publicadas em 1849 e 1850, no qual, como publicista, esboça um verdadeiro *projeto* para o Brasil, no qual não deixa de contemplar os problemas de natureza internacional do país.

De 1859 a 1867 decorre a experiência sul-americana de Varnhagen, como representante do Brasil no Paraguai (1859),

Venezuela (1861-1863, cumulativamente com a representação na Colômbia e Equador) e Peru (1863-1867, cumulativamente com o Chile e o Equador). Foi um período de menor atividade na pesquisa histórica, pela dificuldade do acesso às fontes, mas não menos rico de episódios e mesmo incidentes diplomáticos, como os acontecidos em Assunção e Lima. No primeiro, a propósito do confronto entre o Peru, o Chile e a Espanha pelo controle de ilhas do litoral peruano, a posição de Varnhagen condenando as ameaças de bloqueio e bombardeio dos portos chilenos pela frota espanhola foi desautorizada pelo governo brasileiro, que aspirava exercer a mediação no conflito; no segundo, a crítica do presidente peruano Mariano Inácio Prado aos aliados na guerra contra o Paraguai, por ocasião da solenidade de abertura do Congresso Constituinte do país, provocou o protesto de Varnhagen, presente à cerimônia. Após alguns meses, sem receber a satisfação que considerava devida ao Brasil, mas também sem autorização do Rio de Janeiro, pediu os passaportes e retirou-se para Guaiaquil, daí seguindo para a capital do Império (WEHLING, 2005, vol. I, p. 7ss)[2].

Foi sobretudo em função dessa experiência sul-americana, na qual o presidente peruano referiu-se a Varnhagen, segundo sua própria correspondência para o ministério, como "muito suscetível", que Oliveira Lima fundamentou a avaliação sobre seu desempenho diplomático e o perfil supostamente pouco adequado às funções.

Os últimos dez anos na diplomacia transcorreram em Viena. A representação na capital do Império austro-húngaro, a cuja casa reinante o imperador brasileiro estava tão próximo, era um posto importante e um reconhecimento aos méritos de Varnhagen, da

2 WEHLING, Arno. Introdução, in *Varnhagen – Missão nas Repúblicas do Pacífico:* 1863 a 1867. Rio de Janeiro, FUNAG, 2005, vol. I, p. 7ss.

mesma forma que seu agraciamento com os títulos de barão e logo visconde de Porto Seguro.

A estadia junto à corte de Francisco José permitiu a continuação de suas pesquisas históricas e etnográficas e a publicação de novas obras. Também aí escreveu um trabalho jurídico-diplomático, *O asilo nas embaixadas*, que somente foi publicado postumamente. Mas teve igualmente intensa atividade diplomática, recebendo duas vezes o imperador Pedro II nas visitas à Áustria, em 1871 e 1877 e atuando diretamente nos Congressos Estatísticos de São Petersburgo (1872), Estocolmo (1874) e Budapeste (1876), na Exposição Universal de Viena (1873) e no Congresso de Geografia de Paris (1875), com o foco na divulgação do Brasil e no fomento às exportações dos produtos do país.

Podemos encontrar as ideias-força que orientaram o pensamento e a atuação diplomática de Varnhagen ao longo de sua trajetória nos documentos oficiais, como os relatórios que enviava a seus superiores do Rio de Janeiro, em sua correspondência com diversas personalidades, no trabalho sobre o direito de asilo e mesmo em sua obra historiográfica, especialmente nos pontos em que analisa e valora atitudes e procedimentos de agentes diplomáticos em momentos cruciais, como as negociações dos tratados coloniais de limites.

Essas ideias, expostas claramente ainda que não sistematizadas, podem ser agrupadas ou classificadas de diferentes modos. Estaremos próximos do pensamento do autor se as reunirmos em algumas grandes seções, como estado e política externa, fronteiras e americanismo, visão estratégica, guerra e economia e direito internacional.

Estado e Política Externa

O pensamento diplomático de Varnhagen é evidentemente indissociável de sua concepção de Estado e ambos não diferem do padrão europeu ocidental em relação ao tema.

Ao Estado atribui Varnhagen um papel seminal e diretor na condução da sociedade, o que não se constitui em novidade nem doutrinária nem empiricamente.

No primeiro caso, predomina em suas concepções uma perspectiva hobbesiana-hegeliana que atribui ao Estado o papel de organizador da sociedade, a qual por sua vez só terá efetiva organicidade se se constituir em uma *nação*. Unem-se nele, como em tantos outros intelectuais do século XIX, premissas da filosofia política da Ilustração, reação historista à Revolução Francesa e nacionalismo.

Da filosofia política iluminista fluem a visão contratualista e sistêmica do Estado, autoequilibrado por um sistema de pesos e contrapesos que evite a hipertrofia de um poder sobre os outros. Este *governo misto* definido por Montesquieu – um dos autores preferidos de Varnhagen, embora este refutasse sua teoria climática – e exemplificado na prática institucional inglesa desde o século XVIII se aperfeiçoava por uma representação político-eleitoral advinda de Locke e que previa o afunilamento do corpo eleitoral pelo procedimento censitário.

A concepção hobbesiana-hegeliana do Estado – Domingos Gonçalves de Magalhães, numa polêmica a propósito dos indígenas, acusa Varnhagen de hobbesiano com todas as letras – não esgota porém a visão do historiador-diplomata. Os excessos mecanicistas desta combinação são mitigados pela clara adesão ao historismo, que o faz buscar no passado as experiências para solucionar os desafios do presente. Em vez de procurar nos gabinetes intelectuais do racionalismo as leis e princípios intemporais para aplicá-los

ao Brasil, diz ele no *Memorial Orgânico*, é preciso conhecer a experiência histórica brasileira e a de suas raízes ibéricas, para aplicá-las ao país.

O nacionalismo por sua vez era percebido como um caldo de cultura indispensável para amalgamar a nação – constituída por um povo, como disse em diferentes oportunidades, heterogêneo etnicamente e fragmentado pela escravidão e pelas populações indígenas não aculturadas do interior. Caldo de cultura, ademais, que necessitava ser industriosamente elaborado a partir de iniciativas do Estado, como a construção de monumentos, a instituição de datas cívicas e a constituição de um forte conhecimento histórico alicerçado em pesquisas documentais – para as quais aliás deveriam colaborar as missões diplomáticas no exterior.

Essa concepção de Estado e nação implicava em pressupor que a política externa do Brasil estava condicionada aos estritos interesses de ambos. A momentosa questão do tráfico de escravos na década de 1840 era assim vista como uma questão de interesse nacional, não pela fragilidade do país ante a pressão inglesa ou mesmo devido ao movimento antiescravista internacional, mas porque continuar importando mão de obra escrava implicava no aumento dos riscos de convulsão social como ocorrera no Haiti e no retardamento da solução que defendia, isto é, a introdução do imigrante europeu (WEHLING, 1999, p. 83ss)[3].

Pelo ângulo do interesse do Estado, um bom exemplo dessa perspectiva absolutamente condicionadora do autor é sua posição sobre as relações com Buenos Aires, quando, escrevendo ao imperador D. Pedro II desde Assunção, em 1859, admite como inevitável uma guerra:

3 WEHLING, Arno. *Estado, História, Memória: Varnhagen e a construção da identidade nacional*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1999, p. 83ss.

> *os que melhor conhecem estes países tem por indubitável que apenas acabe a luta que hoje se trava entre Buenos Aires e Urquiza, o vencedor procurará logo agregar à confederação o Estado Oriental e, se conseguir fazê-lo impunemente, não tardará a levar suas ambições ao Paraguai e até como Rosas ao próprio Rio Grande e ilha de Santa Catarina, pelo simples fato de haverem estas províncias estado algum dia sujeitas ao Vice-Reinado.*
>
> *Sendo assim parece que necessariamente chegará um dia em que os nossos vizinhos do sul nos hão de provocar a uma guerra, e visto que seria impossível evitá-la, melhor fora ir-nos preparando para ela e rompermos, apenas haja a primeira violação dos tratados [...] (VARNHAGEN, 1961, p. 275)*[4].

Revelou-se mau profeta, baseado na tradição da diplomacia joanina de temor à reconstituição do Vice-Reino do Prata e nos então recentes acordos platinos da Revolução Farroupilha, já que cinco anos depois houve realmente guerra, mas contra o Paraguai e com a aliança de Buenos Aires e Montevidéu.

Essa perspectiva nada mais era do que perceber a política externa do Império como uma clara continuidade da política portuguesa, em especial a bragantina. Defender a foz do Amazonas desde o século XVII, impedir a descida dos franceses da Guiana até o grande rio e estabelecer "marcas" no oeste amazônico, no centro-oeste mato-grossense e no sul platino pareciam-lhe antecedentes que deveriam ser reconhecidos, valorizados e certamente seguidos pela política imperial.

Haveria assim uma linha de continuidade em política externa, com D. Luís da Cunha, Alexandre de Gusmão e D. Rodrigo de Sousa

4 VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *Correspondência Ativa*, edição coligida e anotada por Clado Ribeiro Lessa, Rio de Janeiro, INL, 1961, p. 275.

Coutinho tendo como sucessores e seguidores o Visconde do Uruguai, o Visconde do Rio Branco e o marquês do Paraná.

A leitura de muitos dos documentos diplomáticos de Varnhagen, de sua correspondência e das obras historiográficas permite identificar algumas premissas ou postulados como fundamentos de suas concepções e atitudes em relação ao que deveria ser uma política externa do Brasil e o comportamento de seus agentes.

Nunca consubstanciados num credo ou manual, podem entretanto ser identificados com relativa facilidade, em especial se recordarmos os pilares nos quais se fundamenta sua Weltanschauung – a visão hobbesiana-hegeliana da sociedade, a percepção historista ou culturalista, muito próxima a Vico e Herder, da história e a valorização da nação, ainda que esta fosse mais fruto de uma vontade política, como no modelo francês, do que da ação do "Geist" profundo da cultura, como no modelo alemão (WEHLING, 1999, p. 75)[5]. Da combinação, nem sempre coerente, ortodoxa ou não contraditória desses elementos, fluem essas premissas ou postulados que orientaram sua atividade profissional como diplomata.

São eles a intransigente defesa dos interesses materiais do Brasil como dever de ofício do agente diplomático, observadas as normas do direito das gentes e a justiça das reivindicações; o zelo pelo prestígio internacional do país, que encarava como um precioso capital simbólico especialmente num quadro internacional dominado por grandes potências coloniais e pela emergência de países como os Estados Unidos e a Rússia – no que se revelou o leitor de Tocqueville, citado no prefácio da *História Geral do Brasil*; e o que hoje denominamos diplomacia econômica, mais acentuada em sua estada vienense, ao assumir o papel de

5 WEHLING, Arno. *Estado...*, op. cit., p. 75.

divulgador e facilitador das exportações brasileiras e da importação de maquinaria, implementos e profissionais qualificados.

Não obstante as posições teóricas que embasaram as concepções diplomáticas e intelectuais de Varnhagen virem da Europa, sua adequação aos condicionamentos da política externa brasileira sempre foram por ele praticados com grande senso de realidade. A própria relação da política externa com o quadro interno dos países era diversa. Na Europa oitocentista, foi frequente a grande política internacional condicionar a vida interna dos estados, como ocorreu com a Alemanha, a Áustria e a Itália, ao passo que no Brasil, inclusive, mas não apenas por sua continentalidade, deu-se o contrário – circunstância diversa que não passou despercebida a Varnhagen.

Fronteiras e americanismo

Uma das questões em aberto na diplomacia brasileira de meados do século XIX era a da delimitação das fronteiras com os diversos países limítrofes. Além de questões que se desenrolavam nas áreas fronteiriças mais densamente povoadas, como as confinantes com o Uruguai, o Paraguai e as Províncias Unidas do Rio da Prata, havia também dificuldades com o Peru, devido a problemas entre comerciantes brasileiros e peruanos na região amazônica. Este aspecto cresce de vulto ao lembrarmos que estava em jogo a abertura da navegação do rio Amazonas, objeto de intensa polêmica no Brasil na década de 1860. Pelo lado peruano o assunto estava resolvido, quando da chegada de Varnhagen a Lima, em 1863, por uma recente lei que permitia aos navios estrangeiros a navegação dos rios da Amazônia peruana em igualdade de condições com os nacionais.

O que pensava Varnhagen sobre a delimitação de fronteiras e a abertura do Amazonas à navegação internacional?

Suas ideias sobre o assunto estão expressas na *Memória sobre os trabalhos que se podem consultar nas negociações de limites do Império, com algumas lembranças para a demarcação destes*[6], apresentada ao ministro dos Negócios Estrangeiros Paulino José Soares de Sousa em 1851. Recorde-se que Varnhagen interrompeu a atividade na Espanha por determinação do ministro, já que o governo brasileiro precisava da sua assessoria, como historiador e geógrafo competente, para fornecer subsídios às ações da diplomacia brasileira nas negociações de limites. A *Memória* não esgota as manifestações de Varnhagen sobre o tema, que também se encontram no *Memorial Orgânico* do ano anterior e, esparsamente, na *Correspondência* e na própria *História Geral do Brasil*.

Varnhagen separou a situação das Guianas francesa e inglesa dos países de origem espanhola. No caso da Guiana Francesa, entendia que "não há que estar em discussões sobre o papel a respeito dos Oiapoques ou não Oiapoques e dos Pinzons ou não Pinzons" já que a convenção de 1816 definira o assunto, embora com a falha de traçar linhas geodésicas de limites. O assunto no entanto ficou em aberto e nas negociações levadas a efeito por Rio Branco foi exatamente esta a questão discutida. Quanto à Guiana Inglesa, considerava absurda a pretensão inglesa de descer o domínio até a vertente do Rio Branco, sugerindo a delimitação pelo curso dos rios ou mesmo a divisão do território em partes iguais. Embora não acreditando que a Grã-Bretanha impusesse seus interesses pela força, sugeriu a possibilidade de negociar apoio de outras potências para a causa brasileira, "ainda que a esta

6 VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. Memória sobre os trabalhos que se podem consultar nas negociações de limites do Império, com algumas lembranças para a demarcação destes, Biblioteca Nacional, Seção de Manuscritos, I, 4,4, 112.

se houvesse de retribuir o serviço com algum tratado de comércio" (VARNHAGEN, 2013, p. 215).[7]

Para a definição dos limites com os países de origem espanhola, sobressaem três aspectos.

Primeiro, a flexibilidade de critérios. Varnhagen entendia que o princípio tradicional do *uti possidetis* era justo e no geral atendia aos interesses do Brasil, devendo presidir a delimitação, tendo como subsidiários os tratados de Madri e Santo Ildefonso. Isso foi afirmado no *Memorial Orgânico*. Mas na *Memória* apresentada a Paulino Soares de Sousa ponderou que havia inconvenientes em assumir uma posição rígida em relação ao princípio, já que ele "convida a uma posse adquirida pouco a pouco e às escondidas", o que poderia acabar por ser desvantajoso para o Brasil:

> *Se quiséssemos primeiro fazer admitir bases gerais ou ostensivas como preliminares para negociações que não se definem de uma vez, podemos motivar receios a nossos vizinhos mais fracos que nós e dar armas à França e à Inglaterra que elas saberão aguçar e voltar contra nós: visemos, portanto, abertamente a maior conveniência pública nossa e alheia e cedamos alguma vez para que também nos cedam (VARNHAGEN, 1851, item 15)*[8].

Segundo, a opção pelo critério do divisor de águas e não do curso dos rios. Este último, largamente utilizado nas negociações diplomáticas do século XVIII, tinha grande possibilidade de acerto quando a geografia do local era bem conhecida, como acontecia frequentemente na Europa, possuidora de razoável cartografia desde a época romana. Não era o caso dos países sul-americanos, onde costumeiramente confundiam-se os nomes dos acidentes

7 VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *Memorial Orgânico*, op. cit., p. 215.

8 Idem, Memória..., item 15.

geográficos – principalmente rios e serras – em diferentes fontes. Essa dificuldade era bem conhecida de Varnhagen, que à altura já estudara os documentos referentes às tentativas de demarcação dos tratados de Madri e de Santo Ildefonso.

Já o critério do divisor de águas, pelas vertentes dos rios, tinha a seu favor a simplicidade e a possibilidade de evitar dispendiosas, complexas e eventualmente polêmicas delimitações.

Ainda uma vez impunha-se a flexibilidade, estando em jogo os interesses do país. No caso dos limites entre o Paraguai e o Mato Grosso do Sul, Varnhagen, no final da década de 1850, dirigiu ao ministro do Exterior do Paraguai uma nota em que defendia o curso do rio Apa como divisa, em nome do princípio do *uti possidetis* dos dois países e da letra dos tratados coloniais (LESSA, 1954, p. 141)[9]. Com isso abria mão de sua tese preferida do divisor de águas, já que ela implicava não só em larga perda territorial para o Brasil como por ferir outro critério, o do *uti possidetis*, e de significar a inobservância dos tratados de Madri e de Santo Ildefonso.

Terceiro, a preocupação com a reconstituição do Vice-Reino do Prata, como modo de evitar a formação de um poderoso estado ao sul do Brasil. Manifestada em algumas ocasiões, esta preocupação esteve presente na *Memória* entregue a Paulino Soares de Sousa. Nessa ótica, defendeu o fortalecimento do Paraguai e da Bolívia e consequentemente o estabelecimento de melhores relações possíveis com estes países, o que incluiria tratamento especial a suas reivindicações territoriais na delimitação das fronteiras. Dizia então, a esse respeito:

> *A Bolívia e o Paraguai são os nossos aliados naturais nas pretensões contra a navegação do Paraguai e do Paraná, que possam vir a ter as nações senhoras da foz do Prata e neste*

9 LESSA, Clado Ribeiro. Vida e obra de Varnhagen, *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, vol. 225, out-dez 1954, p. 141.

> *sentido é-nos até vantajoso dar-lhes toda a importância política, para a qual muito pode contribuir a extensão do território (VARNHAGEN, 1851, item 28)*[10].

À Bolívia sugeriu também um traçado de limites que lhe facilitasse o acesso para a exportação de produtos pelos rios da bacia Amazônia, até Belém (LESSA, 1954, p. 130)[11].

Aspecto que deve ser lembrado a propósito da atuação de Varnhagen na matéria de demarcação das fronteiras é sua insistência nas negociações bilaterais e não coletivas. Preocupava-o o fato destas poderem envolver uma frente contra o Brasil, dadas as prevenções oficiais e de publicistas e intelectuais manifestadas sobretudo em relação à extensão do país frente a de seus vizinhos e à sua forma de governo, exceção monárquica num subcontinente republicano.

Quando estava em Santiago, no início de 1864 e tomou ciência da convocação de um Congresso Americano em Lima, para discutir, entre outros pontos, questões de limites, sugeriu ao ministro Marquês de Abrantes que adiasse a adesão do país para "ganhar tempo". O risco, dizia em correspondência de 8 de fevereiro ao ministro, era o país se confrontar com a situação de ter um voto contra 9 apenas dos países sul-americanos. Sugeria então que a posição brasileira fosse a de que, nas discussões de limites, deveria haver um plenipotenciário do país e um representante dos demais países, ou então uma representação maior para o Brasil. O argumento era histórico: como antes da independência havia seis governos separados na América espanhola contra dez capitanias principais no Brasil, sem que o governo dos vice-reis

10 VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. Memória…, item 28.

11 Ponto já destacado por Clado Ribeiro Lessa, op. cit., p. 130.

significasse uma efetiva unidade, ficava embasada a reivindicação (VARNHAGEN, 2005, p. 96)[12].

Não obstante esta e outras manifestações que demonstravam desconforto e mesmo temor ante o que considerava negativo nas repúblicas sul-americanas – sua forma de governo, suas lutas intestinas e o que via como uma propensão ao caudilhismo – coube a Oliveira Lima chamar a atenção para o *americanismo* do diplomata. Ou o que poderíamos chamar menos categoricamente como uma manifestação americanista.

O juízo de Oliveira Lima se referiu à nota de Varnhagen solidarizando-se à posição de outros representantes diplomáticos acreditados no Chile contra o modo pelo qual o comandante da esquadra espanhola tratara o país no que já era um desdobramento do conflito peruano-espanhol, inclusive apresentando um ultimato. A comunicação, diz o historiador pernambucano referindo-se a Varnhagen, "honra o seu espírito de justiça, confirma a sua independência de caráter e lança viva luz sobre seu americanismo" (LIMA, 1911, p. 80)[13], embora tenha sido desautorizada pelo governo brasileiro.

À interpretação de Oliveira Lima pode ser acrescentado que àquele momento já ocorriam nos países de língua espanhola diversas manifestações de solidariedade, sobretudo nos jornais, ao Paraguai, pois a guerra da Tríplice Aliança já começara. O próprio Varnhagen (2005, vol. I, p. 466) em correspondência à chancelaria brasileira de 2 de dezembro de 1865 manifestou preocupação com notícias antibrasileiras publicadas na imprensa de Valparaiso[14].

12 Ofício de 8 de fevereiro de 1864, de Varnhagen ao ministro marquês de Abrantes. In: *Varnhagen – Missão...*, vol. I, p. 96.

13 LIMA, Manuel de Oliveira. Op. cit., p. 80.

14 Ofício de 24 de novembro de 1865 ao ministro José Antonio Saraiva. In: *Varnhagen – Missão...*, vol. I, p. 466.

A atuação do representante brasileiro em favor do Chile, nesse contexto, só poderia ser bem recebida.

A posição do Rio de Janeiro desautorizando Varnhagen foi percebida por setores chilenos naquele clima de exaltado patriotismo não como uma tentativa de manter a neutralidade para credenciar-se a mediar o conflito, que era de fato a pretensão do governo brasileiro, mas como uma solidariedade ideológica entre as duas monarquias.

Houve ainda tempo, entre a nota de Varnhagen e sua desautorização, para que o governo norte-americano, em nome da doutrina Monroe, enviasse representando ao Rio de Janeiro para cumprimentar o Brasil pelo "fervor americano". No comentário de Oliveira Lima, ao chegar o delegado "achou-se frente a frente com uma reprovação dela [nota de Varnhagen] e teve de deglutir suas congratulações".(LIMA, 1911, p. 80)[15].

Do imbróglio diplomático Oliveira Lima fez ressaltar o americanismo de Varnhagen. Entretanto, conhecendo-se as preocupações do diplomata brasileiro em relação aos países de origem espanhola, alicerçadas inclusive nas extensas pesquisas sobre a época colonial, que demonstravam à saciedade os conflitos entre as duas colonizações, pode-se aventar outra hipótese.

Varnhagen demonstrava com essa atitude menos uma ativa solidariedade americanista antieuropeia – ele mesmo fez questão de assinalar em correspondência ao ministério seu respeito e admiração pela Espanha, onde, lembrava, até há pouco havia sido o encarregado de negócios – do que a defesa da justiça da causa chilena, ainda mais acentuada pela inabilidade do almirante espanhol Pareja. O próprio Oliveira Lima, cujas menções ao espírito de equidade e ao pundonor de Varnhagen se referiam justamente ao episódio chileno, pode ser invocado como apoio à hipótese.

15 LIMA, Manuel de Oliveira. Op. cit., p. 80.

Visão Estratégica, Guerra e Economia

Na concepção de Varnhagen a atuação diplomática deveria pautar-se fundamentalmente numa perspectiva estratégica dos interesses nacionais. A diplomacia nada mais seria do que um meio, como outros, para a consecução de objetivos que conduzissem à "grandeza do país".

O que eram esses objetivos maiores a que os agentes públicos se conformariam e pelos quais deveriam lutar encontra-se enunciado, para a conjuntura do início dos anos 1850, no seu *Memorial Orgânico* (VARNHAGEN, 2013, p. 205ss)[16]. Daí em diante, embora não mais sistematicamente expostos, mas constituíram um referencial que praticamente não se alterou até 1878 e ao qual se reportava nas situações concretas.

No opúsculo o autor destaca como questões em aberto, e fundamentais para o futuro do Brasil a definição das fronteiras, a situação geográfica da capital, as comunicações internas, a divisão territorial, a defesa e a homogeneidade da população. A todas elas dá um enfoque estratégico, mas a interface propriamente diplomática é conferida prioritariamente à defesa.

Considerando o território brasileiro e seu potencial hidrográfico fluvial e marítimo, a estratégia naval e os cuidados diplomáticos consequentes ocupam o primeiro plano de suas preocupações.

Para melhor compreender essa perspectiva, é preciso lembrar que seu pensamento era basicamente geopolítico e geoestratégico, aliás dominante na diplomacia de seu tempo. Ao propor a mudança da capital para o planalto central, certamente como motivo evoca questões de defesa e o afastamento do litoral, mas o local escolhido se dá pela fácil ligação com os rios formadores das três bacias, a

16 VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *Memorial Orgânico*, op. cit., p. 205ss.

amazônica, a do São Francisco e a do Prata: os rios Tocantins, São Francisco e Paraná/Paraguai.

No caso dos rios, a navegação do Amazonas e o risco de controle estrangeiro de sua bacia foram discutidos em diversas ocasiões. Quando o futuro Visconde do Uruguai era plenipotenciário junto ao imperador Napoleão III, Varnhagen recomendou-lhe vivamente que no problema da Guiana Francesa não fosse esquecido interesse brasileiro em proteger o Amazonas e seus afluentes da ação externa, lembrando que acenasse em particular com os riscos de uma penetração norte-americana na região (LESSA, 1954, p. 132-133)[17].

Ainda para a bacia amazônica foram suas atenções quando encarregado de negócios na Venezuela, firmando convênios sobre a navegação de nacionais de ambos os países nos rios Orenoco e Amazonas (LESSA, 1954, p. 143)[18]. E quando se encontrava no Peru deu-se a abertura pelo país da navegação estrangeira no trecho sob sua soberania, causando-lhe também viva preocupação.

No caso do rio Paraguai, o foco era a defesa da livre navegação pelo Brasil, indispensável à integração de Mato Grosso, inclusive da região do rio Guaporé, embora não deixasse de reconhecer também o problema da transferência de manadas de gado mato-grossense por território paraguaio[19].

Certamente Varnhagen (1961, p. 342) compartilhava da opinião dominante nos sucessivos governos brasileiros, percebendo a questão da navegabilidade do Paraguai no contexto maior do equilíbrio de poder no Prata. Dessa perspectiva deu mostras em 1870, já estando em Viena, quando em correspondência a

17 LESSA, Clado Ribeiro. Op. cit., vol. 225, p. 132-133.

18 Idem, p. 143.

19 Notas trocadas entre o Varnhagen e o ministro Nicolas Vasquez; Biblioteca Nacional, Seção de Manuscritos, I-29, 25, 22.

D. Pedro II a propósito da possibilidade de futuros problemas com a Argentina sugeriu além do aquartelamento de forças brasileiras no Paraguai o reforço de navios brasileiros na área.

Quanto à guerra propriamente dita, embora não tivesse teorizado sobre o tema, é evidente nas diferentes manifestações de Varnhagen que a encarava como a outra face da diplomacia e da política, à Clausewitz. Embora postulando uma política externa defensiva e não agressiva ou expansionista no caso sul-americano, tinha claro que a dissuasão era um importante instrumento político e auxiliar indispensável da ação diplomática. Nesse sentido entendemos seu interesse e empenho em fortalecer a marinha e o exército do país.

Já se apresentou Varnhagen (1967, vol. 175, p. 147) como um apologista da guerra, embora Américo Lacombe o visse apenas preocupado com a segurança das fronteiras, no contexto de "paz armada" em que viveu. Esse segundo aspecto parece mais condizente com seu pensamento político e diplomático; a crítica da "apologia da guerra" aparece realmente, mas nas polêmicas em que se envolveu sobre as relações com os indígenas e a defesa da ação dos bandeirantes, e não dizem respeito à política externa oitocentista.

Nesse contexto, o aperfeiçoamento da esquadra brasileira recebeu sua atenção quando, de Viena, auxiliou Artur Silveira da Mota, futuro barão de Jaceguai, que se encontrava em missão na Europa, com informações sobre navios, armamento e visitas a estaleiros (LESSA, 1954, p. 160-161). Ainda em matéria de armamentos, também colaborou com o ministro da guerra João José de Oliveira Junqueira, informando-o sobre novas peças de artilharia em uso pelo governo austríaco.

Típica dessa ótica defensiva foi a proposta, no *Memorial Orgânico*, de "territórios fronteiriços" de natureza militar na

nova configuração territorial que propunha para o país, que se constituiriam em postos avançados para a defesa do país, numa evocação atualizada da política pombalina de estabelecer unidades do exército em pontos extremos do país. Dez anos depois, quando se encontrava a caminho do Paraguai, escreveu de Montevidéu ao imperador sugerindo-lhe, naquela mesma lógica, instalar uma guarnição em Bagé, com intuito dissuasório:

> *E creio que com estes países [platinos] quanto menos contratarmos (sic) e quanto menos interviermos, tanto melhor. Atualmente, porém, pedia a prudência ter um exército no campos de Bagé, pronto a manobrar de um dia para o outro. E com esta simples providência se evitaria ter de manobrar (VARNHAGEN, 1961, p. 270).*

Em matéria de relações econômicas, Varnhagen entendia ser de sua obrigação como diplomata facilitar a colocação externa de produtos brasileiros e a importação de máquinas, implementos e tecnologia. Empenhou-se em 1876 pelo consumo de erva-mate na Áustria e na Hungria, sugerindo que estas tentativas também se dessem em Hamburgo, não sem encaminhar críticas ao ministro da agricultura sobre fraudes e negligência dos exportadores, que enviavam o produto com sobrepeso de paus, pedras e couro (LESSA, 1954, p. 160). Nos Congressos Estatísticos de Budapeste e São Petersburgo organizou e redigiu pessoalmente trabalhos com dados sobre produtos brasileiros. Para o primeiro desses congressos publicou o texto intitulado *Quelques renseignements statistiques sur le Brèsil tirés des sources oficielles par le delegué au Congrès de Buda-Pesth*.

A atuação do Varnhagen-diplomata na área econômica somente fica melhor esclarecida de entendermos o Varnhagen--publicista.

Pode um adepto do liberalismo econômico, como ele em diversas ocasiões se posicionou, por sua ação diplomática a serviço de interesses privados, ainda que estes beneficiem o conjunto do país pelo crescimento da riqueza nacional? Essa pergunta, recorrente nas discussões sobre o alcance e as limitações do liberalismo econômico, já fora respondida pela célebre frase de William Pitt – "o Império é comércio". Mas em Varnhagen há um dado adicional, que se encontra assinalado na passagem da primeira para a segunda versão do *Memorial Orgânico*, em 1850.

Para ele, num país com escassos recursos e população e grande extensão territorial como o Brasil, não obstante a profissão de fé liberal e a citação dos economistas clássicos, seria necessário, além da supervisão do Estado, o *fomento* – a palavra é sua – estatal direto em certas áreas a fim de estimular a produção e a circulação de bens (WEHLING, 2013, p. 2013). Posição recorrente no pensamento político e econômico brasileiro, promovendo a coabitação do liberalismo com certo grau de intervencionismo estatal e que se repetiria na geração seguinte, quando um spenceriano entusiasta como Rui Barbosa não hesitou em elogiar a política econômica – mercantilista – do marquês de Pombal.

O Direito de Asilo

No início de sua estada em Viena Varnhagen escreveu um pequeno texto em francês, *L'asile dans les ambassades*. Em correspondência ao imperador, de 9 de março de 1870, deu notícia do trabalho, iniciado alguns anos antes em Lima, informando que o estava adiantando após interromper a revisão da *História Geral do Brasil*. A 20 de junho ao mesmo interlocutor informava que o trabalho estava pronto e o remetera a seu amigo Ferdinand Denis,

diretor da Biblioteca Santa Genoveva, em Paris (VARNHAGEN, 1961, p. 340-347).

O texto, contra as expectativas do autor, não chegou a ser publicado à época, sendo-o apenas em 1955 na revista *Anhembi* (p. 232ss).

Varnhagen não era um jurista, apesar da ampla utilização de fontes jurídicas e o texto, denunciando a formação de historiador do autor, se constitui num histórico da questão do asilo e na indicação, à guisa de conclusão, de algumas sugestões para sua implementação.

De qualquer modo, *L'asile dans les ambassades* é texto significativo, que permite surpreender os elementos objetivos em discussão sobre o tema na segunda metade do século XIX (BOCK, 1863, vol. I, p. 135). bem como perceber a ampliação das leituras do autor em matéria política e jurídica.

Nas duas versões do *Memorial Orgânico*, de 1849 e 1850, os autores trabalhados são Montesquieu, Jean Baptiste Say, Humboldt, Vattel, Silvestre Pinheiro Ferreira, Guizot, Foissac, Andrés Bello e Richard, entre outros apenas mencionados. Vinte anos depois aparecem basicamente juristas como Charles Paschal, Gentil, Vera y Zuñiga, Marsclaer, Grotius, Wicquefort, Thomasius, Binkershoek, Charles Martens e uma dezena de outros apenas citados; dos referidos no trabalho anterior, somente Montesquieu, Vattel e Silvestre Pinheiro Ferreira permanecem.

A própria natureza do novo texto explica as leituras especializadas, cujo resultado o autor evidenciou com a erudição de sempre, embora sem dar ao artigo uma estrutura propriamente jurídica.

Observe-se que *L'asile* não é somente fruto de um trabalho de gabinete. Correspondia também à experiência concreta vivenciada como diplomata nos países sul-americanos e na Espanha, além

da observação do que à época ocorria em outros países. Queda de governos e perseguições aos derrotados obrigavam com frequência o recurso às representações estrangeiras em busca de proteção. A não observância do direito ao asilo por sua vez provocava situações como a ocorrida na legação norte-americana no Paraguai, citada por Varnhagen (1955, p. 259), quando o ministro Washburn não conseguiu garantir a integridade dos refugiados paraguaios e foi acusado de conspirar para depor Solano Lopez (Cardozo, 1996, p. 297).

O texto de Varnhagen (1955, p. 252) começa por distinguir entre o direito de asilo nas embaixadas e as antigas isenções de senhores e corporações da Idade Média. Estas, segundo o autor, tinham uma abrangência que o direito de asilo por questões humanitárias não buscava atingir. Por outro lado, a inviolabilidade dos representantes diplomáticos estava baseada na ratificação dada pelo direito canônico ao direito das gentes.

O diplomata brasileiro distinguia aqui duas situações, uma negativa e outra positiva. A primeira diferenciava os dois direitos por sua própria origem. O direito de asilo nos tempos modernos era um exercício do poder soberano do estado, representado pelo rei, submetendo-se voluntariamente ao direito das gentes. Os direitos e garantias corporativas de cidades, senhores leigos e eclesiásticos e guildas correspondiam a outra época e apenas, na ótica da monarquia absoluta, eram recebidos ou tolerados – quando não revogados. O próprio Varnhagen (1955, p. 252), exagerando-lhe a abrangência e sobretudo os efeitos, cita a Ordenança de Francisco I, de 1539 para concluir pela eliminação dos privilégios senhoriais, que aí teriam recebido "o golpe final de misericórdia".

A argumentação positiva afirma que o direito de asilo era um desdobramento do direito canônico, o que o situava na ampla área do direito comum recebido do mundo romano e da Idade Média,

dando-lhe uma abrangência que de certa forma obrigava o Estado, então sob a forma de monarquia absoluta, a reconhecer direitos respeitados desde antes de sua própria constituição.

Esta era a conclusão de Montesquieu no que dizia respeito à inviolabilidade dos embaixadores, citado por Varnhagen (1955, p. 254):

> *O direito das gentes quis que os príncipes trocassem embaixadores... nenhum obstáculo deve impedir-lhes a ação. [...] É pois preciso seguir, com referência aos embaixadores, as razões tiradas do Direito das Gentes, e não as que derivam do Direito Político.*

Após o histórico da questão do asilo nos principais doutrinadores do direito internacional público, Varnhagen encaminha seu raciocínio para concluir que ela derivava "logicamente" do Direito das Gentes. Acrescente-se, embora não dito mas presumido por ele: da mesma forma que sua prerrogativa principal, a inviolabilidade.

A esse argumento puramente teórico Varnhagen acrescentava uma consideração prática, a de que no século XIX, "em países alguns mais ou menos civilizados e moralizados que outros", como as repúblicas americanas e a Turquia os contínuos conflitos produziam abusos evitáveis pelo recurso proposto.

O autor identificou em parte da doutrina jurídica tendência a recusar o direito de asilo como uma forma de interferência do agente diplomático nos assuntos internos do país. Mas, pondera que os juristas com tal posição não consideraram a nuance de o asilo ser *solicitado* ou *oferecido* pelo diplomata. E indaga:

> *Assim, nenhum agente diplomático tem o direito de oferecer em sua casa um asilo. Mas, perguntamos, se um indivíduo que se vê perseguido, ou que teme sê-lo, devido a paixões*

> *políticas, entrar numa legação [...] e pedir hospitalidade ao chefe, como poderia pedi-la ao país do diplomata (se por sorte tivesse conseguido chegar lá), deverá ele ser entregue a não ser por extradição legal? Ficaria bem a um agente diplomático fazer o papel de carrasco ou de polícia? (VARNHAGEN, 1955, p. 255-256).*

Lembra ainda o autor que todas as suas referências dizem respeito "aos chamados criminosos políticos" e não aos criminosos comuns, embora vários dos doutrinadores por ele citados, escrevendo na época da monarquia absoluta, pudessem referir-se aos acusados de crimes de lesa-majestade e semelhantes. Essa tipificação sem distinguir entre uns e outros é posterior no direito penal e estava presente nos códigos oitocentistas, inclusive no brasileiro de 1830.

Duas eram as teses centrais do autor e em torno delas gira sua argumentação. A primeira, de que "enquanto os embaixadores forem privilegiados, o asilo não será abolido", num raciocínio semelhante ao princípio do direito civil de que o acessório segue o principal. A segunda, metajurídica, afirma que o asilo é ato de humanidade que "a civilização não deve abandonar, a favor da tolerância nas opiniões políticas" (VARNHAGEN 1955, p. 258)[20].

Ponto estabelecido por Varnhagen que merece registro é a afirmação de que o direito das gentes – referia-se ao quadro constitucional contemporâneo, portanto da concepção de soberania lastreada no contexto posterior à Revolução Francesa e não mais do Antigo Regime – não poderia ser mudado por "uma nação só, por si mesma". Isso implicava na existência de um direito supranacional, ou pelo menos de algumas normas supranacionais,

20 Os dois aspectos constam também do verbete sobre o direito de asilo do dicionário dirigido por Maurice Bock.

em substituição e prosseguimento ao direito comum e ao direito canônico como vinham da Idade Média.

Na conclusão de seu trabalho Varnhagen (1955, p. 263) apresenta pragmaticamente cinco "estipulações" para aplicar a doutrina à prática das embaixadas: o asilo não pode ser oferecido pelo agente diplomático; se for solicitado e ele o conceder, deverá comunicar o fato em 24 horas ao ministério do exterior; deverá abrigar o asilado na parte interna da casa, sem comunicação com o exterior, mesmo com familiares, de modo a eliminar a possibilidade de interferência na política do país; se o governo decidir pela retirada do asilado para o exterior, o diplomata concordará e terá o direito de acompanhá-lo até "fora das fronteiras"; a inobservância de qualquer dessas estipulações, "autenticamente provada" acarretará a saída temporária do país do diplomata e dos asilados em 24 horas.

Os efeitos de tais providências, para Varnhagen (1955, p. 263), fariam cessar conflitos e ameaças a legações, os agentes diplomáticos seriam mais cuidadosos em matéria de asilo, os próprios governos ganhariam com o afastamento de "conspiradores ativos" e "a causa da civilização ganharia, recebendo do concurso da diplomacia, nos momentos de lutas sanguinárias, novos penhores de tolerância e de humanidade".

Embora tenha escrito muito pouco sobre sua concepção da história, em relação ao volume de pesquisas e trabalhos delas decorrentes que elaborou, é possível identificar as coordenadas do pensamento histórico de Varnhagen. No caso de seu pensamento diplomático, considerando quase quarenta anos de atividade, podemos dizer o mesmo?

Certamente é possível encontrar nele alguns princípios diretores que orientaram sua carreira e manifestações. Esses princípios moldaram seu pensamento diplomático e se encontram

expressos tanto diretamente, nos relatórios, trabalhos e correspondência diplomática, quanto indiretamente, na correspondência privada e em sua produção como historiador e publicista.

Há um claro sentido de justiça em suas proposições e conclusões, o que levou Oliveira Lima a fazer-lhe a restrição de "possuir qualidades negativas em diplomacia", que em algumas situações poderiam soar quase como ingenuidade. A honestidade de propósitos e a franqueza, que várias vezes defendeu na prática diplomática e a partir das quais emitiu diversos juízos de valor em sua obra historiográfica, não o afastaram entretanto da *Realpolitik*.

Não se tratava de modo algum de um idealista *à outrance*, que quixotescamente se batesse contra a realidade. Ao contrário, ancorava-se nela e a partir daí firmava sua posição, o que garantia a seus juízos grande dose de concretude. No episódio do conflito chileno-espanhol, sua posição "americanista" não só coincidiu com a dos diplomatas ali acreditados, como implicava numa opção – certamente não se pode afirmar se tomada por puro "senso de justiça" ou cálculo político – que poderia beneficiar a imagem do Brasil nos países de língua espanhola no momento em que alguns deles começavam a se posicionar pelo Paraguai na guerra da Tríplice Aliança. Sua desautorização pelo governo brasileiro não pode ser interpretada como repreensão a um equívoco profissional, mas como fruto de outra política em andamento, a oferta da mediação entre Chile e Espanha, da qual ele aliás não tinha conhecimento.

Outro exemplo desse pensamento pode ser pinçado, entre outros, na *História Geral do Brasil*. Referindo-se às preliminares do tratado de Madri, afirma que a solução proposta como critério geral da repartição do território, o *uti possidetis*, atendia à justiça da causa portuguesa e que isso foi reconhecido pela Espanha. Reconhecimento, aduz, que só se deu depois de os negociadores portugueses demonstrarem que fazer vigorar o tratado de

Tordesilhas para o Brasil, como era a posição inicial da Espanha, implicava em fazê-lo também no Oriente, obrigando à devolução da indenização paga pelas Molucas e a entrega do arquipélago das Filipinas a Portugal (VARNHAGEN, 1975, vol. IV, p. 85).

Outra maneira que encontrava para temperar a aplicação de um senso absoluto de justiça foi a de corrigi-lo pela equidade, de que deu várias mostras. Essa adequação à realidade tirava-a de sua percepção historicista do mundo, e ela aparece nitidamente nas defesas que fez para o predomínio do direito e não da força nas relações entre estados, sem entretanto descartar à Clausewitz o recurso à guerra no contexto de uma ação política.

O princípio que defendia, o do predomínio do direito sem o abandono liminar do recurso à força, fazia-o um *pragmático* no contexto da diplomacia oitocentista, sem ser *a priori* pacifista ou belicista.

Sua própria valorização do Estado, no quadro das circunstâncias brasileiras de nação em formação e da filosofia política da época, tão hobbesiana-hegeliana, encontrava limites, tanto internos, na defesa da monarquia constitucional, quanto externos. No estudo sobre o direito de asilo isso fica claro ao defender o recurso ao direito das gentes como instrumento de moderação dos ímpetos persecutórios dos governos.

Por outro lado, é preciso lembrar que os aspectos especificamente diplomáticos e jurídicos do pensamento de Varnhagen não se explicam satisfatoriamente sem a percepção de sua *Weltanschauung*. Era um homem da *ordem*, o que na semântica do século XIX significava defender uma posição conservadora, mas não necessariamente reacionária, que buscava a equidistância entre a revolução jacobina e a o retorno ao Antigo Regime. No plano das relações entre estados, essa *ordem* correspondia por sua vez ao equilíbrio da *balança de poder*, de modo que nenhuma potência – como a França de Luís XIV ou de Napoleão I – pudesse obter uma

hegemonia internacional. O contraponto que sugeriu a Paulino Soares de Sousa quando da missão deste junto a Napoleão III, para que fosse evitada a penetração norte-americana na Amazônia ou a necessidade de estabelecer contrapesos à Inglaterra no caso da Guiana, mostram bem essa perspectiva.

Era também um defensor da *civilização*, no sentido corrente do termo à época, a que as nascentes etnografia e antropologia procuravam dar contornos científicos. Ser partidário da *civilização* supunha admitir estágios históricos anteriores de selvageria e barbarismo, que os estados modernos superavam por procedimentos pautados no esclarecimento e na lei – não obstante pudesse impor-se a povos "não civilizados" a guerra sem quartel sempre que se recusassem incorporar-se às práticas "civilizadas".

O juízo cético e desencantado de Oliveira Lima sobre as "qualidades negativas" de Varnhagen como diplomata, afinal elaborado a partir de uma tabela datada de valores tidos como absolutos, mostrou-se subsistente até os dias de hoje apenas num ponto, o do estilo.

Quando Varnhagen estava em Lima, orientou ao cônsul geral do Brasil em Loreto, a propósito de conflitos entre brasileiros e peruanos, a agir *fortiter in re, suaviter in modo*. A máxima jesuítica do geral Acquaviva era, pelo próprio Varnhagen, seguida em matéria diplomática. Contudo, aplicando apenas o *fortiter*, tanto na coisa em si, o interesse nacional conforme o percebia, quanto na forma. E pela forma algumas vezes se perdeu.

Referências bibliográficas

BOCK, Maurice (dir). *Dictionnaire de Politique*. Paris: O. Lorenz, vol. I, 1863.

CARDOZO, Efraim. *El Paraguay Independiente,* Assunção, El Lector, 1996.

LESSA, Clado Ribeiro. Vida e obra de Varnhagen. In *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, vol. 225, out-dez 1954.

LIMA, Manuel de Oliveira. Francisco Adolfo de Varnahgen: Visconde de Porto Seguro. In: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo,* v. XIII, 1908. São Paulo: Typographia do Diario Oficial, 1911. Disponível em: <http://archive.org/stream/revistadoinstitu13instuoft#page/n0/mode/2up>.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *Correspondência Ativa*. Edição coligida e anotada por LESSA, Clado Ribeiro, Rio de Janeiro, INL, 1961.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *História Geral do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, vol. IV, 1975.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. L'Asile dans les Ambassades. In: *Anhembi*, vol. 19, 1955.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *Memória sobre os trabalhos que se podem consultar nas negociações de limites do Império, escrita por ordem do Conselheiro Paulino José Soares de Sousa*, 1851. Biblioteca Nacional, Seção de Manuscritos, I, 4,4, 112.

WEHLING, Arno. *Estado, História, Memória: Varnhagen e a construção da identidade nacional*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1999.

WEHLING, Arno. Introdução. In *Varnhagen – Missão nas Repúblicas do Pacífico: 1863 a 1867*. Rio de Janeiro: FUNAG, vol. I, 2005.

WEHLING, Arno. O conservadorismo reformador de um liberal: Varnhagen, publicista e pensador político. In GLEZER, Raquel; GUIMARÃES, Lucia. *Francisco Adolfo de Varnhagen*. Rio de Janeiro: Fundação Miguel de Cervantes, 2013.

Sugestões para saber mais

HORCH, Hans. *Francisco Adolfo de Varnhagen, subsídios para uma bibliografia*. São Paulo, Editoras Unidas, 1982.

LACOMBE, Américo Jacobina. As ideias políticas de Varnhagen, in *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro,* 1967, vol. 275, p. 135-174.

ODÁLIA, Nilo. *As formas do mesmo. Ensaios sobre o pensamento historiográfico de Varnhagen e Oliveira Vianna,* São Paulo, Unesp, 1997.

RODRIGUES, José Honório. Varnhagen, mestre da história geral do Brasil, in *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro,* 1967, vol. 275, p. 170-200.

Honório Hermeto Carneiro Leão

Filho do suboficial Antônio Netto Carneiro Leão, nascido em Paracatu, e de Joana Severina Augusta, de família estabelecida em Vila Rica de Ouro Preto, Honório Hermeto nasceu no Arraial de Jacuí, Minas Gerais, em 11 de janeiro de 1801. Cresceu e educou-se em Vila Rica, para onde mudara-se seu pai em 1806 após enviuvar e casar-se novamente com uma sobrinha da finada mulher. Fez seus estudos jurídicos em Coimbra (1820-1825) graças ao auxílio recebido de um tio, próspero comerciante no Rio de Janeiro. Casou-se em 1826 com a prima, Maria Henriqueta Leme, filha de seu tio benfeitor. No mesmo ano foi nomeado juiz de Fora na vila de São Sebastião (São Paulo). Em 1828 regressou ao Rio de Janeiro, primeiramente como ouvidor e logo como desembargador da Relação da Bahia e auditor-geral da Marinha. Elegeu-se deputado por Minas Gerais em três legislaturas consecutivas, de 1830 a 1841. Ministro da Justiça em 1832, fundou com Bernardo de Vasconcellos o Partido Conservador.

Em 1842 assumiu a presidência da Província do Rio de Janeiro e foi nomeado para integrar o Conselho de Estado. Em 1843, eleito por Minas Gerais para o Senado, foi incumbido pelo imperador de organizar o Ministério, reservando para si a pasta da Justiça e, interinamente, a dos Negócios Estrangeiros. Entre 1849 e 1850 exerceu a Presidência da Província de Pernambuco. De 1851 a 1852, designado representante diplomático do Brasil no Prata, comandou as operações políticas e diplomáticas que levaram à queda de Rosas e à estabilização institucional do Uruguai. Agraciado com o título de Visconde e posteriormente Marquês de Paraná, foi chamado pelo imperador para formar o Ministério que viria a ser conhecido como o Gabinete da Conciliação, onde exerceu a chefia do Governo e a pasta da Fazenda. Morreu em pleno exercício do poder em 3 de setembro de 1856, aos 56 anos incompletos.

Honório Hermeto Carneiro Leão (Marquês de Paraná): diplomacia e poder no Prata

Luiz Felipe de Seixas Corrêa[1]

O Brasil tornou-se independente em 1822 graças a um conjunto fortuito de circunstâncias bem aproveitadas por um reduzido grupo de visionários. Essa primeira geração, cujo expoente máximo terá sido José Bonifácio de Andrada e Silva, o "Patriarca da Independência", foi relativamente breve. Distinguiu-se sobretudo por um sentimento nativista, antiportuguês, que terminou por criar indisposições com o próprio imperador. Logo seria sucedida por outra geração que, a partir da abdicação de Pedro I, da experiência regencial e do apressado início do longo reinado de Pedro II, construiu as bases sobre as quais viria a se erguer o Brasil como o conhecemos hoje, com todas as suas contradições, as suas polaridades, as suas sombras e as suas luminosidades. Um país novo, imenso, desconjuntado, que se formou sob ideias

1 O presente texto incorpora elementos constantes de alguns ensaios anteriores do autor, entre os quais: *O Brasil e a Argentina*: uma aproximação Histórica na Construção do Mercosul (Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1998); A Missão Carneiro Leão no Prata: A Guerra contra Rosas. In: *O Marquês de Paraná*. Brasília: FUNAG, 2004; *Da Colônia ao Reino Unido e à Independência*: A Inserção Internacional do Brasil (Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 2008).

conservadoras e sob o imperativo da unidade; ao mesmo tempo um prodígio e um mistério histórico.

Um dos homens que mais se destacou nesse processo de muitas faces foi Honório Hermeto Carneiro Leão, Visconde, depois Marquês de Paraná. "O insolente-mor do Império". "Vassalo igual ao Rei". "O homem que não se curvava". Viveu de 1801 a 1856. Passou a infância e a juventude em Minas Gerais, entre Paracatu e Vila Rica. Formou-se em Direito pela Universidade de Coimbra, onde estudou entre 1820 e 1825. Ao regressar, enveredou pela política, após breve passagem pela magistratura. Foi deputado e senador por Minas Gerais, ministro da Justiça, dos Negócios Estrangeiros, conselheiro de Estado e presidente das Províncias do Rio de Janeiro e de Pernambuco. Participou de todos os grandes acontecimentos políticos que, desde a Regência, assinalaram o período inicial da formação das instituições brasileiras. Morreu no auge do Poder quando exercia a presidência do Conselho de Ministros, o chamado Ministério da Conciliação. Seu temperamento autoritário, colérico mesmo, não o impediu de implantar a matriz da conciliação na tradição política brasileira. Encarnou como poucos a essência do seu tempo. Joaquim Nabuco tinha-o como "o braço mais forte que a nossa política produziu" (NABUCO, 1997, p. 346).

Como os Estadistas que o precederam, os que o acompanharam e os que o sucederam – José Bonifácio, Feijó, Euzébio de Queiroz, Mauá, Uruguai, Olinda, Caxias, Abrantes, Cairu, Rio Branco, entre tantos outros – Honório revelou-se capaz de bem avaliar as singularidades do país que se formava em meio a inúmeros desafios internos e externos. Sua trajetória política esteve invariavelmente apoiada em uma visão de futuro de unidade para o país e de solidez para as instituições monárquicas. No seu espírito, unidade nacional e monarquia constituíam valores absolutos. A política externa era projeção e parte indissociável da política interna. Uma não poderia ser compreendida sem a outra. Assim como era imperioso debelar

qualquer movimento separatista no interior do país, tornava-se indispensável afastar qualquer possibilidade de fragmentação vinda das fronteiras platinasou amazônicas. O fato externo adquiria importância pelo que representava positiva ou negativamente para a consolidação da unidade do Brasil sob a forma monárquica. Essa talvez seja a chave para compreender a importância desde logo atribuída pela elite dirigente brasileira à política externa: preservar o território, manter a unidade, assegurar a monarquia.

A diplomacia, aliada ao emprego da força armada, foi de fato decisiva para a construção do Brasil que, se hoje permanece territorialmente unido, apesar da sua imensidão, e animicamente coeso, apesar de sua fragmentada realidade social, é porque, no passado, homens como Honório Hermeto Carneiro Leão e tantos outros tiveram a presciência, a coragem e a determinação de idealizá-lo e consolidá-lo em meio a tantas carências e tantos desafios. Temido e respeitado em vida por sua determinação e por seu sentido de autoridade, Honório incorporou e representou a essência dos tempos em que viveu, atualizando simultaneamente sua época eseu mundo.

Se sua contribuição para a fixação de padrões políticos e institucionais do Brasil foi constante ao longo de sua vida pública, seu envolvimento direto com questões internacionais foi episódico e praticamente limitado às questões do Prata. Como ministro dos Negócios Estrangeiros (1843) e como conselheiro de Estado (1842-1856), familiarizou-se e opinou sobre diversos problemas recorrentes na fronteira sul do Brasil. Sua Missão no Prata, em 1851, foi fundamental para a fixação de determinadas ideias e de um certo estilo operacional que permaneceu imanente na "maneira" de o Brasil conduzir suas relações com os vizinhos do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai.

O contexto histórico

O principal elemento do processo que no período colonial conduziu à construção territorial do Brasil foi um impulso de expansão, devidamente seguido por eficazes políticas de consolidação. Expansão e consolidação se sucedem historicamente num processo dialético de contraposição *sui generis* na formação histórica brasileira, obrigando o país a desenvolver sucessivamente no plano externo políticas ativas de revisão e mudança, de um lado e, de outro, de conservadorismo e *status quo*. O resultado é que o Brasil acabou inserindo-se no mundo de maneira isolada. Em expansão, decerto. Mas contido em sua própria vizinhança. Isolado numa relação fechada com uma Potência colonial exausta, no espaço geográfico marginal e periférico da América do Sul, por onde raramente se cruzaram linhas de interesses estratégicos das Grandes Potências.

Desde a sua formação, o Brasil teve de lidar com antagonismos externos, herdados de sua singularidade lusitana na América do Sul: um território relativamente pequeno, circunscrito por um tratado de limites, Tordesilhas, inaplicável na prática; sem riquezas metálicas aparentes; colonizado por um país desprovido de excedentes de poder; rodeado por unidades hispânicas ricas em ouro e prata, governadas por uma potência colonial bem mais poderosa e mais integrada no concerto europeu.

Em 1530, a expedição de Martim Affonso de Souza pelo litoral sul deixou, no que hoje é a cidade uruguaia de Maldonado, um marco de propriedade lusitano. Em resposta, os castelhanos sentiram-se compelidos a guarnecer o estuário do Prata fundando, em 1536, o porto que viria a se transformar na grande cidade de Buenos Aires. Hélio Vianna (1994, p. 255), com razão, observa em sua História do Brasil terem sido estas as "bases para futuras pendências internacionais, entre portugueses e espanhóis, como

depois entre seus descendentes brasileiros e hispano-americanos". Estas pendências durariam pouco mais de três séculos, até a queda do Ditador argentino Rosas em 1852, episódio que viria a dourar os brasões de Honório Hermeto, distinguindo-o como estrategista e negociador diplomático, alçando-o à nobreza e à chefia do governo imperial.

Com a União Ibérica (1580-1640), abriu-se a onda de expansão que gradualmente possibilitaria a configuração de direitos de posse por parte dos portugueses sobre o território em que viria a se construir o Estado brasileiro. Finda a União Ibérica, D. Manuel Lobo, governador do Rio de Janeiro, desembarcaria na costa hoje uruguaia em 1680 para fundar a Colônia do Sacramento, que seria palco de uma das mais extraordinárias aventuras do período colonial sul-americano: um prolongado ciclo de conflitos pela posse da margem oriental do Prata que, entre Espanha e Portugal, perduraria até o tratado de Santo Ildefonso de 1777; e que, entre o Brasil e seus vizinhos, iria até 1828, com a proclamação da independência do Uruguai após a chamada Guerra da Cisplatina, que tantas marcas deixaria nas sensibilidades patrióticas das lideranças civis e militares dos países da região. Foram 148 anos – um século e meio – de alternância de soberanias, de guerras e de negociações diplomáticas, que viriam a constituir o pano de fundo da Guerra contra Rosas.

Ao tempo do nascimento de Honório Hermeto, já estavam em marcha os acontecimentos europeus que iriam afetar decisivamente o Brasil. Após o apogeu de sua expansão colonial, Portugal havia decaído a ponto de se tornar um Estado periférico no contexto europeu. Com as guerras napoleônicas, porém, passou a representar peça estrategicamente valiosa para o equilíbrio de poder continental. Não sendo possível preservar o território português, tornava-se indispensável resguardar a Coroa dos Bragança como cerne do Estado. Foi essa a lógica que conduziria,

seis anos após o nascimento de Honório, à transmigração da Corte portuguesa para o Brasil sob inspiração e proteção da Inglaterra.

A hábil diplomacia luso-brasileira trocara Colônia do Sacramento, uma praça indefensável na margem esquerda do Prata, defronte ao que viria a ser a grande Buenos Aires, por toda a extensão interiorana que havia sido explorada pelos bandeirantes em busca de índios para escravizar e metais para explorar. Destruído o forte de onde os portugueses desafiaram por décadas o poderio castelhano, Sacramento seria abandonada, dando margem a que os espanhóis se dedicassem a desenvolver em segurança o porto de Buenos Aires, em função do qual se construiria o país que tomou o nome de Argentina. A diplomacia e as armas definiam então lentamente os espaços do país que Honório viria mais adiante a consolidar fisicamente com sua atuação diplomática no Prata, e institucionalmente, com a conciliação dos partidos e a reforma eleitoral, a chamada "Lei dos Círculos".

Durante o reinado brasileiro de D. João VI, abriu-se a oportunidade para nova investida portuguesa sobre o Prata. Em 1817, Portugal anexou a Banda Oriental, ou seja, todo o atual Uruguai, que recebeu o nome de Província Cisplatina. A decisão portuguesa foi coerente com a permanente obsessão em chegar à margem esquerda do Prata. Justificou-se de certo modo também pela frustração portuguesa com os resultados adversos do Congresso de Viena. Foi feita contra os interesses ingleses. Terá sob este aspecto representado um gesto de autonomia, de busca de afirmação de interesses estratégicos próprios.

A partir de então, o jogo de forças se caracterizaria, de um lado, pelas periódicas ambições portenhas de reconstituir os limites do Vice-Reinado do Prata e, de outro, pela determinação do Rio de Janeiro de manter a qualquer custo um *status quo* que

impedisse a formação de uma formidável potência rival nos limites meridionais do país. Na Fala do Trono de 1826, D. Pedro I diria:

> *Todo o Império está tranquilo, exceto a Província Cisplatina [...]. Homens ingratos e que muito deviam ao Brasil, contra ele se levantaram e hoje acham-se apoiados pelo governo de Buenos Aires, atualmente em luta contra nós. A honra nacional exige que se sustente a Província Cisplatina pois está jurada à integridade do Império.*

Em 1827, asseverava:

> *Esta Guerra [na Cisplatina] [...] ainda continua e continuará enquanto a Província Cisplatina, que é nossa, não estiver livre [dos] invasores e Buenos Aires não reconhecer a independência da nação brasileira e a integridade do Império com a incorporação da Cisplatina, que livre e espontaneamente quis fazer parte deste mesmo Império.*

Em 1828, reconheceria pragmaticamente: "Entabulei negociações de paz com a República de Buenos Aires estabelecendo bases para uma convenção justa e decorosa [...]. Se Buenos Aires não aquiescer [...] é mister continuar a guerra". Em 1829, anunciaria sem comentários a Convenção Preliminar de Paz com o governo das Províncias Unidas do Rio da Prata (FALLAS DO THRONO 1823-1889, 1889, p. 123, 124, 132, 141-2, 165).

A oposição castelhana à presença luso-brasileira, não mais apenas em Sacramento, mas em toda a Banda Oriental, foi decisiva para a afirmação de Buenos Aires no contexto do Vice-Reinado do Prata como centro do poder hispânico no sul do Continente. De Buenos Aires, partiu a iniciativa da guerra de libertação da Província Cisplatina entre 1825 e 1828. Inconclusa no campo de batalha, a guerra terminou diplomaticamente sob mediação

britânica com a independência do Uruguai, o "algodão entre os cristais", na expressão da diplomacia britânica.

Juan Manuel de Rosas, presidente da Província de Buenos Aires desde 1829, assumiu a chefia da Confederação Argentina em 1835. Permaneceria no poder, com uma breve interrupção, até 1852 quando, derrotado pelas forças entrerrienses, brasileiras e uruguaias, asilou-se numa fragata inglesa surta em Buenos Aires e partiu para o exílio. Liderou um governo forte, de cunho "nacionalista". Fundou seu poder no predomínio do porto sobre as províncias argentinas. Buenos Aires detinha o monopólio do comércio externo e a competência para conduzir as relações exteriores da Confederação. Pouco a pouco, o caudilho passou a exercer também o controle administrativo e jurídico de quase todo o país, mediante a imposição de governadores de Província dóceis ao seu comando. Para garantir seu poder, mantinha três exércitos: um ao Norte, outro ao Sul e outro no Centro do país. Contava também com uma força auxiliar considerável no Uruguai sob o mando de seu aliado, o general Oribe. Venceu ao longo de seu governo inúmeras rebeliões em diferentes pontos da Confederação.

Também no plano externo, enfrentou Rosas um quadro permanente de desafios. No Norte, viu-se a braços com uma guerra com a Bolívia, que terminou com a interferência chilena em 1839. Teve de lidar com os franceses que chegaram a ocupar a ilha de Martin Garcia e a bloquear o porto de Buenos Aires. Sob o argumento de que a Confederação Argentina tinha o direito de controlar o acesso ao Rio Paraná, Rosas pregava a inviolabilidade da Bacia do Prata à navegação internacional, algo que naturalmente contrariava os interesses britânicos, franceses e, por certo, brasileiros. Em 1845, os britânicos romperiam o bloqueio imposto por Rosas em Vuelta del Obligado e chegariam, pelo rio Paraná acima, até Corrientes, dando início a um comércio com o litoral argentino que iria mais adiante reforçar os reclamos antirrosistas

e anti-Buenos Aires das lideranças correntinas e entrerrienses. Entre 1846 e 1849, ingleses e franceses sucederam-se em vãs iniciativas militares e diplomáticas no Prata. As investidas francesas e britânicas foram repelidas por Rosas com grande proveito interno.

No Rio de Janeiro, seguiram-se sempre com grande preocupação os acontecimentos platinos. Era frágil ainda a vinculação das províncias do sul ao Império. Desde a independência cisplatina, cruzavam pelo Rio Grande homens e ideias separatistas. A Farroupilha ameaçava a unidade do Império. A Rosas atribuía-se o desígnio de recompor, sob a liderança de Buenos Aires, o espaço do antigo Vice-Reinado do Prata. Acreditava-se que a independência do Uruguai estava ameaçada. Preocupava-se o Rio de Janeiro com a possibilidade da emergência no Sul de uma grande unidade nacional de origem castelhana, capaz de desequilibrar as relações tão arduamente organizadas desde o período colonial e comprometer os ganhos territoriais conquistados e legitimados nas mesas de negociações pela diplomacia luso-brasileira. Acreditava-se que Rosas pretendia fraccionar o Império brasileiro em diversas republiquetas (SOARES DE SOUZA, 1959, p. 82.) e que, entre outras ameaças, poderia estimular separatismos nas províncias do Sul e criar obstáculos à livre navegação dos rios da Bacia. Preocupava-se igualmente o Império com as seguidas intervenções francesas e britânicas na região que, de uma forma ou de outra, havia-se transformado em tabuleiro marginal onde exerciam suas rivalidades globais.

Havia também o problema da fixação dos limites com o Uruguai, nada fácil de resolver, sobretudo à luz da instabilidade reinante no país cisplatino e das seguidas interferências de Rosas em apoio a Manoel Oribe, seu caudilho aliado, que controlava boa parte do país e representava constante ameaça para as fronteiras brasileiras.

Formalmente, a Convenção Preliminar de Paz que consagrou a independência do Uruguai estabelecera que as partes contratantes (Brasil, Argentina e Uruguai) deveriam negociar um tratado definitivo de paz, no qual se especificaria a responsabilidade de cada uma na defesa da integridade da Banda Oriental. As partes convieram também em manter a livre navegação dos rios da bacia do Prata. A negociação do tratado definitivo de paz esbarrou tanto na instabilidade que passou a reinar na Argentina, quanto nas ameaças à continuidade da ordem monárquica no Brasil surgidas com a abdicação de D. Pedro I em 1831.

Os Acordos de 1828 que puseram fim à Guerra da Cisplatina e asseguraram a existência do Uruguai como país independente não necessariamente garantiam a estabilidade da fronteira sul do Brasil. Caudilhos uruguaios, argentinos e líderes rio-grandenses alternavam-se em disputas que colocavam em risco o equilíbrio alcançado em 1828 sob a influência britânica e ameaçavam o Rio Grande do Sul. Em 1835, Manuel Oribe assumiu o Poder em Montevidéu, Rosas instalou-se pela segunda vez no governo da Província de Buenos Aires e Bento Gonçalves pôs o Rio Grande do Sul em rebelião contra a Regência. Temia-se no Rio de Janeiro, com razão, a possibilidade do surgimento de um grande Estado platino. Diversas tentativas de entendimento diplomático puseram-se em curso sem que a situação pudesse evoluir favoravelmente aos interesses brasileiros. Dividido entre Oribe e Frutuoso Rivera, o Uruguai oscilava entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires. Rosas temia o apoio dos caudilhos uruguaios a seus inimigos no Litoral argentino (Corrientes e Entre Rios) arregimentados sob a liderança do general Urquiza. Oribe acabou por prevalecer no Uruguai, tendo logrado imobilizar Rivera em Montevidéu.

Com o passar do tempo, o Império teve de enfrentar constantes antagonismos de percepções e de projetos nacionais nas Américas. De um lado, os descendentes da monarquia portuguesa, inscritos

no contexto do processo de Restauração em curso na Europa. Do outro, os países hispânicos, imbuídos de fervores republicanos e liberais, e os EUA, que iriam se transformar no engenho das mudanças subsequentes no sistema internacional.

Essas contraposições explicam as circunstâncias e as transações que cercaram a independência do Brasil; a maneira por assim dizer protecionista e ensimesmada com que o país se inseriu no mundo; as percepções das lideranças políticas, entre as quais Honório Hermeto; assim como o curso variante que tomaram as relações entre o Brasil independente e os países hispânicos durante todo o século XIX. Nos nove anos que durou a Regência, época em que Honório iniciou sua rápida ascensão política, apesar de toda a instabilidade reinante e de ameaças de secessão em algumas Províncias, tamanho era o isolamento do Brasil e tamanho era o controle exercido pelas elites monárquicas conservadoras que pouca sedução exerceram sobre a sociedade brasileira as ideias republicanas. Talvez pelo receio da desordem em que viviam as vizinhas Repúblicas sul-americanas, as elites brasileiras logo associaram a imagem da República a situações de perda de unidade, a conflitos e a instabilidade política, valores considerados no Brasil como absolutos.

Esses elementos distinguiriam a um tempo positivamente e negativamente a inserção do Brasil no mundo. O país manteve-se unido. Acabou produzindo um mosaico cultural muito peculiar, caracterizado por notável amplitude e plasticidade. Mas, mesmo como país independente, permaneceu de certa forma isolado na cápsula de tempo do longo período colonial à margem das transformações em curso no mundo.

Honório viveu o período de independência do Brasil em Coimbra. Não há notícia de que se tenha manifestado num ou noutro sentido. Ao regressar ao Rio de Janeiro, casou-se com

uma prima, Maria Henriqueta, filha do tio benfeitor que havia financiado seus estudos em Coimbra e que abriria as portas para sua carreira na Corte. Atravessaria o Reinado de Pedro II como figura de proa do Partido Conservador. Já implantado como fazendeiro de café no Vale do Paraíba, eleito e reeleito deputado por Minas Gerais (1830, 1834 e 1838), foi nomeado presidente da Província do Rio de Janeiro em 1841. Em 1842, seria chamado a integrar o núcleo original do Terceiro Conselho de Estado (1842--1889), tal como criado por D. Pedro II. Permaneceria conselheiro de Estado até o fim da vida.

Em 1843, exerceu a chefia do Gabinete ministerial, acumulando as pastas da Justiça e de Negócios Estrangeiros. Sua permanência foi breve. Pediria demissão em 1844 em função de uma áspera controvérsia com o jovem imperador, indiretamente ligada à negociação do Acordo Tarifário com a Inglaterra. Não sem antes – dando asas a seu sentimento nacionalista – haver abolido a figura do juiz conservador estabelecido pela Inglaterra no Brasil ao tempo de D. João VI para decidir sobre questões ligadas a súditos britânicos.

Sua carreira voltaria a se acelerar em 1848 quando foi nomeado presidente da Província de Pernambuco com a missão de apaziguar a situação local ainda transtornada pelas consequências do movimento praieiro. Deu conta da missão com seu peculiar talento para alternar atitudes firmes e políticas pragmáticas. Tanto assim que, em 1851, seria chamado a pacificar a fronteira sul ameaçada na Argentina e no Uruguai pelo caudilhismo de Juan Manuel de Rosas, presidente da Província de Buenos Aires. Seria sua grande missão diplomática.

A missão de Carneiro Leão no Prata

Com a maioridade do imperador em 1841 e com a estabilidade alcançada na região sul do Brasil ao término da guerra dos Farrapos, criaram-se as condições para que o Império pudesse dedicar-se à solução dos problemas ligados à instabilidade na região platina. Chegaram ao Rio de Janeiro enviados diplomáticos de Rivera e de Rosas, cada qual empenhado em obter o apoio do Brasil para seus propósitos. O enviado de Rosas, general Tomás Guido, propôs em 1843 a Honório Hermeto, então encarregado da Secretaria dos Negócios Estrangeiros, uma aliança para derrubar Rivera, cujo apoio aos revoltosos do Rio Grande do Sul era notório. Honório aceitou negociar com Guido. Condicionou, no entanto, a aliança contra Rivera a um acordo definitivo de paz com a Província de Buenos Aires.

A parte argentina não aceitou as condições de Honório. Insistiu que, primeiramente, se devesse neutralizar Rivera para só então negociar um acordo de paz com Buenos Aires. Honório, tendo tomado conhecimento de provas que vinculavam Rivera aos Farroupilhas, acabou aceitando a proposta argentina. Assinou o acordo. O imperador o aprovou pelo Brasil. Rosas, porém, o rechaçou.

Sentindo-se traído, Honório repôs o Brasil em atitude de neutralidade quanto às lutas caudilhescas em uma e outra margem do Rio da Prata. Antes de deixar o Ministério, expediu minuciosas instruções a Montevidéu, em que, ao expor a complexidade da relação Brasil/Rio Grande do Sul/Uruguai/Buenos Aires, deixa claro o objetivo do Império:

> *O objetivo do Governo Imperial [...] é pacificar o Rio Grande, conservar esta Província e manter a independência do Estado Oriental, mas sendo secundário o interesse da manutenção da independência em relação à pacificação do*

> *Rio Grande, o Governo imperial o deve preferir e coadjuvará a Rosas, se com isso puder pacificar o Rio Grande, antes do que continuar a conservar-se benevolente para com o Estado Oriental, pondo em perigo aquela pacificação.*

Ao encarregado de Negócios, porém, encarecia: "V. Sa. nas comunicações por escrito ao governo sustente sempre o propósito de manter a neutralidade, deixando unicamente às conferências verbais e confidenciais a inculcar essa propensão ao governo" (SOARES DE SOUZA, 1964, p. 107 e 109). Implícita na formulação de Honório estava a posição pragmática de vir até a aceitar a incorporação do Uruguai à Argentina desde que se assegurasse a integridade do Rio Grande do Sul e sua manutenção no Império. Os fatos se encaminhariam de maneira diversa. Não seria necessária a opção prefigurada por Honório. Nota-se perfeitamente no seu raciocínio, porém, a flexibilidade com que planejava as alternativas de ação em função do objetivo maior então traçado, assim como a sutileza de suas manobras político-diplomáticas.

Seu sucessor na pasta dos Negócios Estrangeiros, Paulino Soares de Souza, futuro Visconde do Uruguai, manteve a política de neutralidade até que o bloqueio anglo-rosista de Montevidéu levou o representante do Brasil na capital uruguaia, Sinimbu, a se manifestar enfaticamente contra a política seguida por Rosas e a não reconhecer o bloqueio. Do Rio de Janeiro, Paulino desautorizou Sinimbu, reiterando a determinação do Brasil de se manter neutro na luta entre Rosas e Rivera. Na prática, porém, a autonomia com que operavam os representantes diplomáticos levou a questão a extremos. Ponte Ribeiro, representante em Buenos Aires, recebeu de volta o seu passaporte e foi levado a deixar o posto. Guido, entrementes, aproveitando-se da falta de uma orientação clara por parte do Brasil, obstinava-se em atrair simpatias para a causa rosista. Sucederam-se desentendimentos. Rosas abespinhou-se

com o reconhecimento por parte do Brasil da independência do Paraguai em 1844.

De 1836 a 1846, sucedem-se nas Falas do Trono menções crescentemente alarmistas quanto às lutas republicanas e separatistas no Rio Grande e aos esforços do governo para reunir os dissidentes em torno da Coroa Imperial. Em 1846, D. Pedro II anunciaria a pacificação da Província. Estava alcançado o objetivo principal do Império na região.

Em 1849, à frente do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Paulino Soares de Souza – no dizer de Teixeira Soares (1955, p. 115), "o verdadeiro criador da doutrina de firmeza no Rio da Prata" – formou a convicção de que Rosas estava determinado a manter a situação em "banho-maria" até que fosse capaz de derrubar Rivera, controlar Montevidéu e atacar o Rio Grande do Sul. A guerra parecia inevitável. Guido recebeu passaporte e deixou o Rio de Janeiro em outubro de 1850. O Brasil garantiu apoio financeiro, diplomático e militar a Rivera para que não abandonasse a praça de Montevidéu às forças oribistas e rosistas. Assegurada a paz no Rio Grande, a independência do Uruguai voltaria a ser objetivo de primeira grandeza.

Honório, recém-finda sua missão em Pernambuco, foi designado para negociar e assinar um Acordo de Paz com Montevidéu. Reconheceu-se então expressamente uma linha divisória entre os dois Estados com base no *uti possidetis* do Império. Em pouco tempo, manifestar-se-ia expressamente o interesse do governador de Entre Rios, general Justo José de Urquiza em contar com o apoio do Brasil para derrubar Rosas.

Em 29 de maio de 1851, o Império do Brasil, a República do Uruguai e as Províncias de Entre Rios e Corrientes celebraram um Tratado de Aliança ofensiva e defensiva, cujos objetivos eram expressamente os de assegurar a independência e pacificar

o território uruguaio, assim como a expulsão do país do general Oribe e das forças rosistas por ele comandadas.

Nomeado para a presidência do Rio Grande do Sul e para a chefia das tropas brasileiras que deveriam intervir contra Oribe, Caxias chegaria ao Sul em julho de 1851. Foi lenta a sua ação ou excessivamente expedita ou maliciosa a de Urquiza; o fato é que este agiu por conta própria e apressou-se em derrotar Oribe sem o concurso das forças brasileiras. O caudilho entrerriense havia-se decidido a enfraquecer Rosas e a enfrentá-lo militarmente. Sem dispor de todos os recursos necessários para tão ambiciosa empreitada, necessitava de apoio financeiro, logístico e militar do Brasil. Fazia de suas necessidades virtude e trataria sempre de minimizar a participação imperial na condução de seus projetos de poder.

Depois da capitulação de Oribe, o Tratado de 29 de maio foi complementado por outro, assinado por Honório Hermeto em outubro de 1851. Era preciso agir rapidamente, de maneira a evitar que a desenvoltura de Urquiza criasse fatos capazes de diminuir o peso do Brasil na solução do contencioso platino.

Agravaram-se em consequência os problemas entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires. As elites monárquicas brasileiras percebiam a situação reinante na Argentina como ameaçadora e reveladora de costumes políticos incivilizados. As percepções argentinas sobre o Brasil monárquico, a "África da América" no dizer de Juan Bautista Alberdi, por sua vez, eram extremamente negativas (ALBERDI, 1998 apud SEIXAS CORRÊA, 2004).

Nomeado Plenipotenciário no dia 20 de outubro, partiria Honório Hermeto para Montevidéu no dia 23, acompanhado do jovem secretário que escolhera: José Maria da Silva Paranhos, futuro Visconde do Rio Branco. Àquela altura, exercia Honório mandato como senador por Minas Gerais e ocupava seu assento

no Conselho de Estado. Tinha 50 anos. Era um dos mais poderosos políticos do país. De gênio irascível e autoritário, não se distinguia por atributos normalmente associados aos diplomatas. Sua indicação fora sugerida a D. Pedro pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulino Soares de Souza. Talvez por considerar Paulino que a missão requeria não um diplomata de índole tradicional, mas sim um político da importância, da têmpera e da representatividade de Honório. O momento exigia um homem de autoridade para evitar que a ação antibrasileira e antimonárquica de Rosas e de seus aliados orientais pusesse em risco a integridade do país: prevalecia a visão simbiótica entre as políticas interna e externa do Brasil. Paulino resumia com objetividade a missão de que deveria encarregar-se Honório Hermeto chamando atenção para a disjuntiva institucional – monarquia versus república – que separava o Brasil dos vizinhos do Prata: "É preciso aproveitar a ocasião, apertar Rosas, dar com ele em terra, e obter o complemento dos Tratados de 12 do corrente, ligando ao nosso sistema e política aqueles Governos" (SOARES DE SOUZA, 1959, p. 14).

Honório levou para Montevidéu e Buenos Aires a experiência que adquirira à frente do Ministério dos Negócios Estrangeiros em 1843, quando teve de lidar com as ameaças representadas para a integridade da Província do Rio Grande do Sul, rebelada contra o Império, e ameaçada por Montevidéu e Buenos Aires. Levou também a tarimba que lhe proporcionara o Conselho de Estado, membro que era da Seção de Justiça e de Negócios Estrangeiros, onde lidara com frequentes questões de relações internacionais: distúrbios no Prata, diferendo com a Inglaterra sobre o tráfico de escravos e sobre as comissões mistas bilaterais, problemas migratórios e ajustes de contas com Portugal, ingerências de Cônsules estrangeiros, episódios ligados à garantia da independência do Uruguai estabelecida pela Convenção de 1820 que pusera fim à Guerra da Cisplatina, temas paraguaios e tantos outros, cuja consideração

lhe proporcionara familiaridade com a agenda externa do Império, habilitando-o a atuar posteriormente em Montevidéu e Buenos Aires com aguçado sentido político e estratégico.

São particularmente significativas pelo que ilustram o pensamento de Honório sobre os temas do Prata as respostas formuladas sob sua relatoria a uma consulta formulada em julho de 1844 pelo ministro dos Negócios Estrangeiros. Ao primeiro quesito, intitulado "Tem o Brasil direito de intervir?", o Conselho, pela mão de Honório, respondeu que, no caso do Uruguai, "é evidente que o Brasil terá o direito de intervir" nos termos do Tratado de 1828,

> *que separa a Província Cisplatina do Império para o efeito de se constituir em Estado independente [...]. Portanto, se desaparecer a independência, o Brasil terá o direito de intervir para sustentá-la, ou mesmo para reincorporar ao Império essa Província, que não foi separada senão com a condição de ser constituída em Estado independente.*

Subjacente a essa afirmação, estava o risco de que uma eventual vitória do Caudilho Oribe no Uruguai poderia conduzir à anexação do país à Confederação argentina, tal como liderada por seu grande aliado, Rosas. Se isso viesse a ocorrer, o Conselho era enfático: "O Brasil deverá preparar-se para a guerra!". Entre as razões citadas no parecer figura a pacificação do Rio Grande do Sul, o que reforça a tese de que a política externa era então praticada sob uma lógica semelhante à que regia a política interna no tocante à integridade territorial do Império e à preservação das instituições monárquicas: "[...] verificada uma guerra estrangeira, os rebeldes desistirão de suas tentativas criminosas, coadjuvarão o Exército Imperial e, expiando assim os seus crimes, se habilitarão a reentrar, sem desar e desdouro, no grêmio da família brasileira".

Em longo parecer posterior, também sob a assinatura de Honório Hermeto, discutem-se as circunstâncias jurídicas e

políticas da relação do Brasil com o Uruguai e a perene ambição rosista de incorporar a margem oriental do Prata à Argentina. Depois de examinar os problemas que essa eventualidade criaria para o Brasil, o parecer conclui que "o partido que se antolha menos prejudicial é o de conservar o Estado do Uruguai independente". E segue: "Nossos Homens de Estado estremecem com a ideia de fazer Montevidéu parte de Buenos Aires" (CONSELHO DE ESTADO 1842-1889, 1978, p. 201, 103,205, 225, 336).

É farta a correspondência entre Paulino e Honório Hermeto. Praticamente toda a documentação acha-se depositada no arquivo Histórico do Itamaraty. José Antônio Soares de Souza dela se utilizou para compor o seu amplo estudo "Honório Hermeto no Rio da Prata – Missão Especial de 1851/1852", publicado em 1959 como parte da coleção Brasiliana da Cia. Editora Nacional. Graças a uma publicação do Centro de História e Documentação Diplomática da Fundação Alexandre de Gusmão, estes documentos acham-se plenamente identificados e relacionados (INVENTÁRIO..., 2001).

Seis meses e meio duraria a Missão de Honório Hermeto Carneiro Leão no Prata. Chegou a Montevidéu em 31 de outubro de 1851. Após breve contato, ainda fundeado no porto, com Diógenes, filho de Urquiza, desembarcou em Montevidéu no dia 2 de novembro. Apresentou credenciais ao presidente Joaquim Suarez três dias depois.

Finda a guerra contra Oribe, era preciso acabar com as constantes ameaças partidas de Buenos Aires. Os tratados assinados com o governo provisório em Montevidéu estabeleceram as bases para a relação com o Brasil. As tropas de Caxias já se achavam estacionadas no Uruguai. Urquiza fez saber à parte brasileira que desejava transpor o Paraná para atacar Rosas em princípios de dezembro à frente de um exército de 20.000 homens. Negociou-se então um Convênio, rapidamente concluído

e assinado em Montevidéu no dia 21 de novembro por Honório Hermeto, pelo Brasil, por Diógenes Urquiza, por Entre Rios e por Herrera y Obes, pelo Uruguai. Por esse instrumento, em apoio à iniciativa entrerriense, o Brasil se comprometia: (1) a oferecer o emprego da esquadra brasileira (Urquiza não dispunha de barcos que lhe permitissem a travessia do Rio Uruguai de maneira a poder marchar sobre Buenos Aires); (2) a fornecer 3.000 infantes, duas baterias de artilharia, um regimento de cavalaria e 1.000 espadas. Asseguraria ademais o Império um empréstimo às Províncias de Entre Rios e Corrientes no valor total de 400.000 patacões, a serem liberados em quatro desembolsos mensais a juros de 6% ao ano.

A negociação havia sido habilmente conduzida. Cuidou-se de configurar juridicamente o Convênio de maneira a regular seu objeto como uma ação ofensiva contra Rosas e não uma guerra contra a Argentina. Tratava-se, por assim dizer, de uma guerra externa com feição de guerra civil.

De sua parte, Honório não podia ser mais incisivo quanto aos objetivos do Convênio que assinara: "Os resultados que o governo imperial deve derivar da ingerência direta e eficaz que ultimamente tomou nas questões entre os estados do Prata não podem ser alcançados sem a queda do governador D. Juan Manuel de Rosas" (SOARES DE SOUZA, 1959, p. 25). Firmou-se a posição do Império não de "auxiliar", tal como registrado no Convênio, para atender, diria Honório em ofício ao Rio de Janeiro, às "suscetibilidades do nacionalismo castelhano", mas de parte importantíssima e indispensável na luta, como ocorreria na prática, pois concorria para seu desfecho "com o seu dinheiro, com a sua esquadra e com os seus soldados" (SOARES DE SOUZA, 1959, p. 25). Ademais, conforme estabelecido, as forças militares brasileiras não se dispersariam: seriam conservadas em um só bloco e seriam comandadas pelos chefes brasileiros.

Honório tinha perfeita consciência de que, para auferir os benefícios esperados da intervenção, o papel do Brasil na luta deveria ser preponderante. Não podia o Império, escreveu a Paulino, apresentar-se "com medo" da França e da Inglaterra, potências "que têm querido disputar-lhe a influência que lhe compete e lhe convém exercer nos estados do Prata". Se Urquiza vencesse sozinho as glórias pertenceriam somente a ele, independentemente da ajuda pecuniária do Império. Se fosse vencido, o Brasil teria que socorrê-lo "tarde e a más horas", porque então certamente as potências europeias interviriam a favor de Rosas (SOARES DE SOUZA, 1959, p. 27). Raciocínio impecável, fruto de uma visão política do poder que o Brasil precisava exercer na região para preservar seus interesses. Havia na verdade muita desconfiança entre as lideranças brasileiras quanto às verdadeiras intenções de Urquiza. Não era total o entendimento, nem absolutamente claro o comportamento do nosso aliado.

Tornava-se indispensável assegurar o exato cumprimento dos Convênios e a pontual implementação das providências da campanha militar. Em carta datada de princípios de dezembro, Urquiza asseguraria a Honório que pelo dia 15 estaria em marcha "para seguir ... sin interrupción hasta donde está el enemigo del Imperio y el tirano de mi Patria" (SOARES DE SOUZA, 1959, p. 63).

As operações iniciaram-se pontualmente e com êxito. Em 17 de setembro, a esquadra brasileira (quatro vapores, carregando três batalhões), sob o comando do almirante Grenfell, conseguiu forçar a passagem de Tonelero, apesar da forte oposição das forças rosistas e, ultrapassando o território controlado por Buenos Aires, chegou ao encontro das forças de Urquiza em Corrientes. A bordo da nau capitânia brasileira encontravam-se significativamente dois futuros presidentes da Argentina: Bartolomeu Mitre e Domingo Faustino Sarmiento.

Entre 23 e 24 de dezembro de 1851, o Exército aliado atravessaria o Paraná em navios brasileiros, em balsas e a cavalo. Em 1º de janeiro de 1852, as tropas brasileiras sob o comando de Marques de Souza, que estavam acantonadas em Colônia, chegariam por via fluvial a Rosário. No dia 6, as divisões uruguaia e brasileira se uniriam ao grosso do Exército na localidade de Espinillo.

Uma série de incidentes a partir de então tornaria evidente, de um lado, tal como antecipado, a preocupação de Urquiza em minimizar o papel das forças brasileiras e a obstinação de Marques de Souza em cumprir com a estratégia política traçada por Honório Hermeto no sentido de participar ativamente das operações. Marques de Souza se queixaria amargamente de que Urquiza não o recebeu à sua chegada e de que durante a marcha posterior não lhe deu instruções nem apoio.

Apesar das suscetibilidades, era indispensável acelerar os tempos. Temia-se no Rio de Janeiro uma eventual intervenção britânica em favor de Rosas. Honório obteve de Urquiza o compromisso de acelerar o ataque ao mesmo tempo que planejou com Caxias a hipótese de um desembarque de tropas brasileiras nas imediações de Buenos Aires, manobra que levaria Rosas a manter parte importante de suas forças na capital, fragilizando em consequência as tropas que defendiam Caseros.

A estratégia brasileira deixou Rosas, na verdade, sem liberdade de iniciativa. Durante todo o mês de janeiro não pudera sair de Buenos Aires, temeroso de um ataque do exército brasileiro acampado em Colônia do Sacramento. Acabou deixando Palermo no dia 27 para travar batalha campal com as forças aliadas. O encontro dos dois exércitos deu-se no crepúsculo do dia 2 de fevereiro. À noite, Rosas deliberaria com seu Estado-Maior. Consta que hesitou. Chegou a pensar em negociar com Urquiza porque,

segundo teria comentado com seus generais, "nuestro verdadero enemigo es el Imperio de Brasil, porque es un Imperio" (LYNCH, 1984, p. 366). Prevaleceria, porém o curso inexorável dos antagonismos dispostos no teatro de operações: o porto contra o interior; a ordem imperial contra o caudilhismo republicano.

Os dois exércitos bateram-se no dia 3 de fevereiro em Moron, um riacho situado cerca de 30km a oeste de Buenos Aires. A batalha se daria em torno de dois prédios onde se concentravam o grosso das tropas rosistas: a casa e o "palomar" (pombal) de Caseros. A superioridade dos aliados foi absoluta e a batalha teve breve duração (quatro horas e meia). A cavalaria brasileira exerceu papel decisivo no centro das forças aliadas, tal como Honório Hermeto havia ordenado. A ação militar respondeu eficientemente ao objetivo político. Sob qualquer aspecto que se examine a questão, foi crucial a participação da diplomacia, dos patacões e das armas brasileiras.

Findo o combate no terreno, porém, logo começaram as divergências quanto ao papel desempenhado pelo Brasil. Caxias chegaria a Buenos Aires, onde já se achava instalado Urquiza, no dia 4. Acompanhado de José Maria Paranhos, Honório chegaria no dia 8 de fevereiro.

Em sua primeira visita a Urquiza em Palermo, o plenipotenciário brasileiro limitou-se a felicitá-lo pela vitória. Pôde, porém, perceber que a violência continuava a imperar e que a intolerância política que caracterizara o regime rosista não estava de todo afastada no novo tempo que se iniciava. Cadáveres pendiam das árvores de Palermo. Alojado na Residência Lezama, atual sede do Museu Histórico Nacional da Argentina, no centro antigo de Buenos Aires, Honório permaneceria por 16 dias na cidade.

Sucedem-se a partir de então episódios que bem revelam as discrepâncias entre as duas partes. Honório irrita-se, sobretudo,

com a obstinação de Urquiza em minimizar a participação do Brasil na derrubada de Rosas. Em duas ocasiões, conhecidas como "os incidentes de Palermo" os dois líderes chegariam ao desentendimento. No dia 10 de fevereiro, Honório considera-se agredido e reage diante de referência feita por Urquiza, no meio de uma conversa sobre a situação no Uruguai, ao fato de que, segundo ele, a aliança segurara na cabeça do imperador do Brasil a coroa que bambaleava. Repeliu aos gritos a insinuação de Urquiza. De outra feita, no dia 23, nas despedidas de Honório ao governador, este repetiu a Paranhos o mesmo comentário. Gustavo Barroso relata os incidentes em termos dramáticos no seu "A Guerra do Rosas" (BARROSO, 1929, p. 209-214).

Entre um e outro incidente, produziu-se o desfile das tropas brasileiras em Buenos Aires. Era perceptível a satisfação dos chefes militares brasileiros com a vitória, considerada como uma verdadeira reparação da derrota de Ituzaingó (Passo do Rosário) sofrida em 20 de fevereiro de 1827, por ocasião da Guerra da Cisplatina.

Pois foi no dia 18 de fevereiro de 1852, às vésperas, portanto, do aniversário de Ituzaingó, que as tropas brasileiras fizeram seu desfile triunfal pelas ruas de Buenos Aires. Na expectativa de que as tropas brasileiras temessem desfilar sozinhas e desistissem de fazê-lo, consta que, havendo mandado transmitir a Marques de Souza que o desfile começaria à uma da tarde, Urquiza saiu à frente de suas tropas ao meio-dia. Não se intimidaram, porém, os brasileiros. O historiador argentino José Maria Rosa comenta:

> *Los brasileños entraron majestuosamente... Flores caen en profusión sobre los brasileños, ovaciones saludando el paso de las banderas...Hubo un momento de emoción al pasar bajo el arco de triunfo de la Recoba... Honório, junto al arco, se exalta por el gran triunfo de su patria. Tal vez pensó el*

> *Indoblegable (Honório) en lo que hubiera ocurrido en Rio de Janeiro si una división argentina quisiera entrar vencedora a los compases de la Marcha de Ituzaingó, y con su bandera azul y blanca desplegada intentara pasar bajo el Arco de Ipiranga. (ROSA, 1963).*

Honório Hermeto estava decerto consciente da importância histórica do feito que se havia produzido sob sua condução diplomática: a consolidação da influência imperial no teatro platino. Um objetivo que respondia a uma lógica brasileira de poder, mas que, historicamente, se inscrevia num fluxo de longa duração inspirado por uma ancestral estratégia de origem lusitana. O desfile das tropas brasileiras vitoriosas em Buenos Aires punha fim a três séculos e meio de guerras europeias e americanas, de intrigas palacianas, de negociações diplomáticas, ajustes, acordos e tratados, de uma forma ou de outra vinculados à definição dos limites entre as frentes colonizadoras lusitana e castelhana na América do Sul e posteriormente entre as nações que se formaram a partir do desmoronamento dos impérios coloniais ibéricos.

Mediante uma poderosa, persistente e bem articulada combinação de força militar, talento diplomático e visão de Estado, o Brasil havia atingido os objetivos a que se havia proposto. Com a deposição de Rosas, enterrava-se definitivamente o sonho de constituição de um grande estado castelhano derivado do Vice-Reinado do Prata e nascia, sob a liderança de Justo José Urquiza, a Argentina moderna. Abriam-se os rios da Bacia do Prata à navegação e afastavam-se os perigos que secularmente haviam rondado a integridade das províncias meridionais do Brasil. Garantia-se ao mesmo tempo a personalidade nacional e a independência dos países ameaçados pelo expansionismo de Buenos Aires: o Uruguai, o Paraguai e a Bolívia. Encerrava-se, nas ruas de Buenos Aires, um ciclo histórico fundamental para a construção e a consolidação do Estado brasileiro.

Tendo dado por finda a sua missão em Buenos Aires, Honório deixou a cidade no dia 24 em direção a Montevidéu. Envolvido na sucessão de intrigas que caracterizavam a recomposição do poder no Uruguai, permaneceria ainda os meses de março e abril na capital uruguaia. Os Blancos controlavam a situação. Vários políticos disputavam o apoio de Honório para ocupar os altos cargos. Uma vez eleito o presidente Giró, Honório tratou também de criar condições para a aprovação dos tratados que efetivamente garantiriam a independência uruguaia e os limites acertados com o Brasil. Abriu os salões de sua residência para Blancos e Colorados. Instigados por Buenos Aires, porém, os Blancos decidiram repudiar os tratados anteriormente assinados com o Brasil. Honório bem que tentou dissuadí-los, acenando-lhes com a possibilidade de o Brasil concordar com a navegação em comum da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão. Configurado, no entanto, o impasse – que atribuiu aos "apaniguados de Rosas, que pretendiam desmoralizar a aliança entre o Império e o Uruguai [...] por não conceberem a independência da República" (SOARES DE SOUZA, 1959, p. 172) – Honório deliberou com Caxias e Paulino o início da retirada das tropas brasileiras que ocupavam Montevidéu. Urquiza ainda procurava obter auxílio financeiro adicional do Brasil.

Honório continuava perfeitamente afinado com o Rio de Janeiro. Paulino lhe reafirmaria em correspondência oficial: "O governo imperial está disposto a tomar medidas coercitivas para fazer respeitar os direitos do Império [...] e se estas medidas não forem suficientes poderia rebentar a guerra entre o Império e a República Oriental" (SOARES DE SOUZA, 1959, p. 183). Honório, por seu turno, desmanchava-se em precauções. Em correspondência a Paulino comentava: "Supõem eles que eu não sigo a política que me é prescrita [...] e sim uma política minha. Descanse V. Exa. em que farei quanto humanamente for possível para zelar os nossos direitos e interesses... Não há sacrifício de

amor próprio que eu não tenha feito" (SOARES DE SOUZA, 1959, p. 184). Obstinou-se, porém, em evitar que Urquiza enviasse ao Brasil como representante diplomático o mesmo Tomás Guido que servira a Rosas. Paulino aceitou suas ponderações e o instruiu: "Vem para cá o Guido? Não acha V. Exa imprópria e desagradável a nomeação de um homem... que procurava subornar a nossa imprensa e altos funcionários e que há de servir aqui Urquiza como serviu a Rosas?" (SOARES DE SOUZA, 1959, p. 186). As gestões de Honório, secundadas por Caxias, foram suficientes para impedir a nomeação de Guido, evitando-se mais um problema na já conturbada relação com Buenos Aires.

Em 1º de maio de 1852, Honório retornaria a Buenos Aires para despedir-se de Urquiza. Haviam sido recompostas as relações pessoais entre os dois. Entenderam-se sobre o Uruguai na última entrevista que mantiveram em 5 de maio. No dia 8, Honório regressaria a Montevidéu. Nunca mais voltaria à Argentina. Rosendo Fraga, politólogo e historiador argentino, sintetizou a apreciação argentina em contribuição que fez para seminário organizado em Brasília (FUNAG/IHGB) em 2001 por ocasião do centenário do nascimento do Marquês de Paraná: "Para os historiadores argentinos, Carneiro Leão permanece um vulto de estilo avassalador. Alguns o consideram prepotente. Do ponto de vista dos interesses do Brasil, porém, obteve praticamente todos os objetivos buscados por seu país" (FRAGA, 2004. p. 159).

A 18 de maio assinou-se o Tratado de Paz entre o Brasil, o Uruguai e a Argentina. Logo seria resolvida a situação política no Paraguai. Urquiza ratificou o Tratado imediatamente. Mandaria carta altamente elogiosa e afetuosa a Honório, em que se refere ao fato de haver cumprido honrosa e satisfatoriamente a sua missão, com patriotismo e tino político. Havendo-se despedido do presidente Giró em 25 de maio, dois dias depois Honório partiria de Montevidéu.

As forças brasileiras logo deixaram a cidade em marcha para a fronteira. Ao final do imponente desfile que se celebrou em Montevidéu, não faltaram apupos e gestos antagônicos dos que percebiam negativamente as políticas brasileiras; o sempre elevado preço a pagar por políticas de intervenção, justificadas ou não!

Gustavo Barroso (1929, p. 231) descreve o espetáculo:

> *Uma multidão ululante percorria as ruas da capital uruguaia, festejando a partida de seus desinteressados libertadores. A mó do povo delirava, uivando as piores diatribes contra o Brasil e os brasileiros. À frente dela, um engraçado levava ao ombro um macaco fardado com o uniforme do nosso Exército [...] MORRAS explodiam por toda parte. Passando diante da Legação Imperial, toda fechada, a canalha quebrou-lhe as vidraças a pedradas [...].*

Os objetivos brasileiros haviam sido integralmente cumpridos: o Brasil impôs sua ordem numa região cuja instabilidade ameaçava a fronteira sul, a unidade e, por extensão, a forma monárquica. Assegurou os limites que pleiteava com o Uruguai; impediu a ressurreição do Vice-Reinado do Prata; garantiu a independência do Uruguai e do Paraguai; firmou o direito de livre navegação dos rios da Bacia do Prata.

No dia 6 de junho, Honório Hermeto chegaria ao Rio de Janeiro. No ano seguinte, seria convocado pelo imperador para presidir o Gabinete da Conciliação, à frente do qual morreria em 3 de setembro de 1856.

Em sua curta, mas decisiva atuação no Prata e mais especificamente nos 30 dias ao todo que passou na Argentina em três oportunidades, Honório Hermeto contribuiu decisivamente, com visão de futuro, ousadia e sentido estratégico para a consolidação do espaço nacional brasileiro e de sua segurança externa.

O estudo desse período – particularmente da interação entre Carneiro Leão e as lideranças argentinas e uruguaias – revela-se valioso para a compreensão de certas características profundas da relação entre o Brasil e a Argentina. Influenciados por uma História que nasceu sob o signo da confrontação luso-castelhana, ambos os países desenvolveram um tipo de interação adversativa que não poucas vezes conduziu a impasses diplomáticos. Forças de expansão, de crescimento, de consolidação, do lado brasileiro, *versus* impulsos de prevenção, de contenção, de busca de equilíbrio, do lado argentino, cíclica e ocasionalmente contrabalançados por tentativas de acomodação.

Os argentinos aprendem que seu país só se tornou possível porque, num primeiro momento histórico, impediu a fixação definitiva dos portugueses na Colônia do Sacramento e mais adiante inviabilizou a incorporação do Uruguai ao Brasil independente. A vinculação entre políticas de proteção contra o Brasil e o êxito do projeto nacional da Argentina é algo que se acha incorporado ao imaginário argentino. Para a sociedade brasileira, a relação com a Argentina contém-se nos limites do tempo presente, ao passo que, para a opinião pública argentina a interação com o Brasil não deixa de refletir as vicissitudes do passado. Rosas, o déspota cuja queda deveu-se em boa medida à diplomacia e às armas imperiais brasileiras, é um herói peronista.

Essas circunstâncias determinam, do lado argentino, um certo comportamento ansioso, vez por outra agressivamente defensivo, como o que Urquiza revelou nas negociações com Honório Hermeto, no episódio do desfile das tropas brasileiras em Buenos Aires e nas suas fanfarronadas de Palermo. Do lado brasileiro, a experiência histórica, aliada a uma valoração excessiva das dimensões do país, induzem a um comportamento em relação à Argentina que se caracteriza por um certo pragmatismo autorreferente que muitas vezes resvala para a insensibilidade.

Caseros – batalha em que as forças navais e terrestres brasileiras viabilizaram a vitória do caudilho entrerriense, o general Urquiza, assim como a deposição de Rosas – e Ituzaingó – vitória militar argentina que, em última análise, levou à independência do Uruguai – compõem o *tandem* de episódios bélicos, um a favor da Argentina, outro do Brasil, que configuraram antagonismos bilaterais reais ou imaginários e o que se poderia caracterizar como o paradigma da divergência entre os dois países. Posteriormente, a Guerra do Paraguai, em que forças argentinas e brasileiras lutaram ombro a ombro para manter o *status quo* ameaçado pelo expansionismo do general Solano Lopez, viria a fixar o paradigma da convergência.

Do conflito armado, passando por atitudes dissemelhantes nos dois conflitos mundiais, pelo longo conflito diplomático em torno do aproveitamento das águas do Paraná, a chamada questão Itaipu-Corpus, até chegar à integração propiciada pela redemocratização dos dois países nos anos oitenta; de Caseros ao Mercosul, estende-se um longo trajeto em que essas percepções continuam a se fazer sentir ocasionalmente nas decisões e nas reações das lideranças dos dois países.

Em todo esse trajeto, a longa sombra deixada pela visão altaneira e imperial de Honório Hermeto, sua coerência, sua firmeza na defesa dos claramente estabelecidos interesses do Brasil, assim como sua capacidade de impor sua vontade num contexto hostil tornaram-se referências permanentes para a diplomacia brasileira.

Referências bibliográficas

ALBERDI, Juan Bautista. *Escritos Póstumos*. Quilmes, ARG: Universidad Nacional, 1998 apud SEIXAS CORRÊA, L. F. *O Marquês de Paraná*, Brasília: FUNAG, 2004.

BARROSO, Gustavo. *A Guerra do Rosas*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1929.

CONSELHO DE ESTADO 1842-1889: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Câmara dos Deputados: MRE, 1978.

FALLAS DO THRONO 1823-1889. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

FRAGA, Rosendo. *A Ciento Cinquenta Años de la Actuación de Honorio Hermeto Carneiro Leão en el Rio de la Plata*. In: *O Marquês de Paraná*. Brasília: FUNAG, 2004.

INVENTÁRIO Analítico dos Documentos no Arquivo Histórico do Itamaraty. *Missão Especial de Honório Hermeto Carneiro Leão ao Rio da Prata*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2001.

LYNCH, John. *Juan Manuel de Rosas*. Buenos Aires: EMECE, 1984.

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

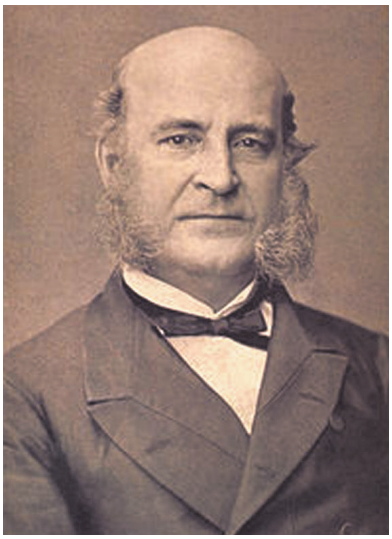
ROSA, José Maria. *La Caída de Rosas*. Buenos Aires: Plus Ultra, 1963.

SOARES DE SOUZA, J. A. *Honório Hermeto no Rio da Prata*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1959.

_____. A Queda de Rosas. *Revista do IHGB*, vol. 264, 1964.

SOARES, Teixeira. *Diplomacia do Império no Rio da Prata*. Rio de Janeiro: Ed. Brand, 1955.

VIANNA, Hélio. *História do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1994.



Visconde do Rio Branco

José Maria da Silva Paranhos foi engenheiro militar, jornalista, professor, político e diplomata. Nasceu em 16 de março de 1819, em Salvador, na Bahia, filho de Agostinho da Silva Paranhos e Josefa Emerenciana de Barreiros, ambos portugueses. Em 1836 partiu para o Rio de Janeiro, onde cursou a Escola de Marinha, concluída em 1840, sendo declarado guarda-marinha; em 1841 matriculou-se no segundo ano da Escola Militar na qual doutorou-se em Ciências Matemáticas em 1846. Em maio de 1843 foi nomeado professor substituto de Matemática na Escola da Marinha e em 1846 transferiu-se para a Escola Militar, da qual tornou-se professor catedrático. Ele exerceu a docência até 1875, quando se aposentou como diretor da Escola Politécnica, nova designação da Escola Central que, por sua vez, se originara da cisão da Escola Militar em 1858.

Na década de 1840, Paranhos começou a trabalhar como jornalista nos periódicos Novo Tempo (1844-1846) e Correio

Mercantil (1848-1849) e, em 1850, transferiu-se para o Jornal do Commércio. Iniciou a carreira política pelo Partido Liberal, pelo qual foi eleito deputado da província do Rio de Janeiro (1845), sendo nomeado secretário do governo dessa província (1846) e seu vice-presidente (1847); em 1847 foi eleito para a Assembleia Geral do Império e seu mandato durou apenas até 1848, quando ela foi dissolvida. Em 1851 partiu em missão diplomática para o Rio da Prata, como secretário do José Honório Hermeto Leão, e, em 1852 foi nomeado ministro plenipotenciário em Montevidéu; estando nesse posto foi eleito deputado à Assembleia Geral pelo Rio de Janeiro. Retornou à capital carioca em 1853, assumindo em dezembro desse ano o cargo de ministro da Marinha (1853--1855; 1856-1857), no Gabinete de conciliação do Marquês de Paraná; ministro de Negócios Estrangeiros (1855-1856; 1858--1859; 1861; 1868-1869); ministro da Fazenda (1861-1862). Desempenhou missões diplomáticas especiais ao Rio da Prata em 1857-1858; 1862 e 1869-1870. Em 1862 foi o candidato mais votado da lista tríplice para senador pela Província de Mato Grosso e foi escolhido por Pedro II para esse cargo. Alcançou o maior grau da hierarquia maçônica, o grau 33, e, depois do imperador, o cargo mais importante do Estado Monárquico, o de presidente do Conselho de Ministros, cargo que acumulou com o de ministro da Fazenda, entre 1871 e 1875, o mais longo do 2º Reinado; neste foi promulgada a Lei do Ventre Livre. Faleceu em 1º de novembro 1880, no Rio de Janeiro.

O Visconde do Rio Branco: soberania, diplomacia e força

Francisco Doratioto

José Maria da Silva Paranhos, o Visconde do Rio Branco, foi um dos maiores homens públicos do Brasil no século XIX. Assim o diziam seus contemporâneos e assim constatam os historiadores, embora essa percepção se esmaecesse na memória das gerações seguintes, em parte como consequência da projeção, no cenário nacional, de seu filho, José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco.

Paranhos, nascido em Salvador, Bahia, em 1819, fez parte da geração que consolidou o Estado Monárquico brasileiro, construiu uma política externa firme na defesa da integridade do gigantesco território herdado do expansionismo colonial português e na qual o sentimento de ser brasileiro alcançou todas as províncias do país. Joaquim Nabuco o definiu como "a mais lúcida consciência monárquica que teve o Reinado" e que, na política externa do Império do Brasil era, entre seus estadistas, "o mais moderado, constante e inteligente defensor dos interesses da nossa posição" (s.d., t. 4, p. 187-188). José Murilo de Carvalho, por sua vez,

classificou Paranhos como "o mais brilhante" diplomata do Império (1996, p. 15).

Em 1879, no final de longa viagem à Europa – visitou o sul da França, a Itália, a Alemanha, Holanda, Bélgica e Inglaterra –, o Visconde do Rio Branco escreveu para Alfredo Taunay que precisava refletir sobre o que vira. No entanto, adiantou uma conclusão sobre sua experiência europeia: "me fez mais brasileiro do que eu era" (TAUNAY, p. 35-36).

O contexto da infância de Paranhos não parecia destiná-lo a desenvolver forte sentimento de brasilidade e nem a percorrer uma bem-sucedida trajetória política. Afinal, seu pai, Agostinho, era um próspero comerciante português em Salvador, e posicionou-se a favor do general português Madeira de Melo, que resistiu à independência brasileira até suas tropas serem derrotadas pelos patriotas, em 2 de julho de 1823, e serem obrigadas a retornar a Portugal. Agostinho sofreu grande perda financeira nesses acontecimentos, mas ainda permaneceu com posses consideráveis as quais, após sua morte, ficaram em grande parte com um parente e também seu sócio, para liquidar supostas dívidas. Esta foi uma decisão de sentença judicial e a viúva da Josefa, mãe de Paranhos, gastou o restante da herança com os custos do processo (BARÃO DO RIO BRANCO, 2012, p. 151).

Dispondo de poucos recursos financeiros e contando com o apoio do tio materno, o coronel de engenheiros Eusébio Gomes Barreiros, continuou Paranhos seus estudos. Após a morte da mãe, ele partiu para o Rio de Janeiro, em 1835, com 14 anos de idade, e se matriculou na Escola da Marinha, nela se formando e tornando-se guarda-marinha. Em seguida, em fevereiro de 1841, ingressou no segundo ano da Escola Militar, sendo promovido a segundo-tenente do Corpo de Engenheiros em 1843 e nomeado para a cadeira de artilharia da Escola de Marinha. Paranhos foi transferido, nessa

mesma condição de docente, para a Escola Militar em 1845 onde, três anos depois, nomearam-no catedrático da cadeira de Artilharia e Fortificações. Em 1856, ele passou a lecionar Mecânica e, quatro anos depois, essa mesma disciplina na Escola Central até que, em 1863, foi transferido para a nova cadeira de Economia Política, Estatística e Direito Administrativo, da qual fez o programa. Esse foi o curso de estatística pioneiro no meio acadêmico brasileiro (POUBEL, 2011, p. 7), e ele se tornou o primeiro professor de Estatística de um curso superior no Brasil. A Escola Central passou a denominar-se Escola Politécnica e dela foi Diretor, já portando o título de Visconde do Rio Branco, de setembro de 1875 até sua aposentadoria, em março de 1877. Paranhos, o filho de português que resistiu à independência brasileira, encontrou nas escolas militares o ambiente propício para imbuir-se do sentimento de brasilidade; a filiação paterna não determinou seu destino.

Paranhos foi "ave rara" no Rio de Janeiro no ambiente político do Império brasileiro. Neste, o setor letrado da elite política cursara Direito e seus membros eram, no geral, loquazes, verborrágicos e, muitas vezes, emocionais nos debates nas Câmaras legislativas e na imprensa. Em Paranhos, porém, a formação em matemática repercutia nas exposições e debates de que participava. Expunha argumentos que se encadeavam, tendo como linha de raciocínio a relação causa e efeito; usava a lógica em lugar de expressões grandiloquentes eivadas de citações de autores franceses, típicas do bacharelismo vigente. Em Paranhos, afirmou Joaquim Nabuco, "a estrutura lógica do discurso era vigorosa, a linguagem perfeita de propriedade e clareza, corrente e espontânea" (s.d., I, p. 169). Não lhe faltava, porém, vasta erudição e podia enfrentar o bacharelismo no seu campo, como se pode constatar em algumas de suas respostas a interpelações em sessões do Parlamento. Sua formação científica esteve presente na sua atuação como político e diplomata, caracterizada pela definição de objetivos claros e de

métodos, da "norma certa e metódica" e em "raríssimas vezes perdia a calma"; "a paciência era nele característica" (TAUNAY, p. 19, 26).

Novamente na condição de "ave rara", apesar de ter situação econômica apenas remediada e viver da remuneração de suas atividades, Paranhos fez carreira política no Estado Monárquico e alcançou seu ápice, a Presidência do Conselho de Ministros. Isso quando, na sociedade do Brasil Império, a riqueza definia a posição social e ambos eram elementos que sustentavam o sucesso político. Ele compunha o restrito círculo de funcionários públicos que viviam dos seus salários e cuja lealdade era para com a Coroa e os interesses do Estado Monárquico. Tinham se formado, é certo, nos valores da sociedade escravocrata, mas nem por isso se identificavam automaticamente com os interesses da elite econômica. Eram burocratas no sentido weberiano e diferenciavam os interesses de Estado daqueles dos escravocratas, embora estes constituíssem pilar daquele, o que criava importantes restrições à ação dos homens e instituições públicas.

Paranhos iniciou na vida pública identificando-se com o Partido Liberal e, em 1844, tornou-se redator do jornal Novo Tempo, pertencente a essa tendência política. No ano seguinte, foi eleito para a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, em trajetória política ascendente que o levou a ser nomeado secretário do governo dessa província em 1846 e, em seguida, seu vice-presidente. Foi eleito deputado à Assembleia Geral do Império, mas nela permaneceu apenas um ano, pois, com a criação da figura do presidente em 1847, introduzindo, na prática, o sistema parlamentarista, Pedro II dissolveu a Câmara em 1848. O imperador chamou o Partido Conservador de volta ao poder, nomeando o Visconde de Olinda, pernambucano, como presidente do Conselho, também conhecido como Gabinete de Ministros. Olinda procurou por fim ao controle de sua província pelos

liberais, o que causou um levante armado em Pernambuco contra o poder central; foi a Revolução Praieira. Parte dos sublevados liberais, de origem urbana, tinham reivindicações radicais, como o federalismo, o fim do Poder Moderador e o sufrágio universal, com algumas restrições. Embora derrotados em 1849, quando atacaram Recife, os praieiros sustentaram uma guerra de guerrilha, contra as forças do governo imperial, até o ano seguinte (FAUSTO, 1995, p. 178-179). O radicalismo das reivindicações e a dura repressão do governo imperial assustaram os setores liberais mais moderados e parte da população, levando ao fortalecimento dos conservadores no poder central, os quais tiveram os saquaremas cariocas como núcleo condutor do governo imperial. O domínio conservador na Assembleia Geral foi acachapante: na legislatura de 1849 a 1852, 99% dos deputados eram do Partido Conservador e o eram 100% na legislatura seguinte, de 1853-56.

Após perda de seu cargo de deputado, Paranhos tornou-se redator do jornal Correio Mercantil, do Partido Liberal. No período em que frequentou as escolas militares, Paranhos tornou-se liberal porque, afirma Lídia Besouchet, nesse período, no Rio de Janeiro, "tudo convergia" para o liberalismo ("escolas, o jornalismo, a boêmia intelectual da Corte [...] os debates parlamentares"). Assim, formou-se uma geração de liberais que liderou o processo político "que provocaria os sucessos que levarão à Revolução Pernambucana de 1848". O radicalismo desta impactou Paranhos que, também seguindo a tendência da Maçonaria à qual pertencia, acabou abandonando o Partido Liberal e, em 1853, foi eleito deputado à Assembleia Geral pelo Partido Conservador, sem modificar, porém, seu pensamento político-social (BESOUCHET, 1985, p. 28, 69).

Para Lídia Besouchet, a figura pública de Paranhos pode ser estudada quer isoladamente, na perspectiva da trajetória individual de político bem-sucedido, quer "como expressão nacional", mas "nunca como força regionalista". Ele não representava interesses

imediatos regionais ou econômicos, caracterizando-se por uma ambição movida por aspiração "nacionalista", fundamentada em interpretar o Brasil como "filho de Portugal, herdeiro de uma monarquia e capaz de procurar sua evolução natural dentro dessas tradições". Seu liberalismo não se restringiu à fase inicial de sua trajetória política, persistindo por toda a vida, o que o colocou, em diferentes momentos, em divergência com o conservadorismo convencional. Sua transição de um partido político para outro, "tudo parece indicar", refletiu a evolução da postura política da Maçonaria, da qual Paranhos já era membro por volta de 1840 (BESOUCHET, 1985, p. 64-66). Nela, no núcleo do Centro-Sul, oficialista e moderado, em contraposição ao do Norte, que era revolucionário, ele encontrou o ambiente acolhedor para suas convicções pessoais, de aversão a mudanças radicais que o vitimaram em sua juventude e de adesão a reformas sociais, e bússola para sua atuação política. Sobre a influência da Maçonaria na trajetória de Paranhos, Besouchet é taxativa:

> *Toda sua vida pública desde esse momento pode ser explicada pelas diretivas da Maçonaria; ninguém acatou com maior zelo suas instruções [...]. Assim, pois, a transformação operada no procedimento de Paranhos só pode ser realmente explicada pela modificação da linha política geral da Maçonaria no curso de nossa evolução política. Assim mesmo, cumpre observar que a cor nacionalista, o "brasileirismo" de que se reveste a obra de Paranhos, pode ser também invocada, sem nenhuma dúvida, como resultante de sua filiação à Maçonaria. (BESOUCHET, 1985, p. 67).*

Em 1850, Paranhos deixou a redação do Correio Mercantil, dedicando-se ao magistério e a escrever uma coluna semanal no Jornal do Commércio, denominada "Cartas a um amigo ausente",

nas quais ficou caracterizada sua adesão ao ideário político do Partido Conservador. Este governava o Império por meio do Gabinete Olinda, composto pela chamada "trindade saquarema", Eusébio de Queirós, Paulino José Soares de Souza e Joaquim José Rodrigues Torres. No ano seguinte, Olinda retirou-se do ministério por discordar da intervenção armada, que se construía no Rio de Janeiro, contra o líder da Confederação Argentina, Juan Manuel de Rosas, e da qual discordava por achar arriscada (NABUCO, s.d., v. I, p. 116). O novo presidente do Conselho era o conservador Visconde de Monte Alegre (1849-1852) que nomeou Paulino José Soares de Souza, futuro Visconde do Uruguai, para ser ministro dos Negócios Estrangeiros.

Nas "Cartas a um amigo ausente", Paranhos tratava de diferentes assuntos, desde aspectos da vida na Corte até a condução da política externa brasileira. As convicções e opiniões que ele manifestou nessas Cartas mostram que seu pensamento convergia para os mesmos objetivos e valores dos conservadores no poder. Paranhos defendeu, nesses seus escritos, a política externa implementada pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, Soares de Souza, que antes ocupara esse cargo (1843-1844) e que, nesse retorno, nele permaneceu até 1853.

Esse novo ministro, o futuro Visconde do Uruguai, definiu os objetivos e métodos a serem utilizados na relação com os vizinhos, particularmente os do Rio da Prata, e manteve a recusa à subordinação do Brasil aos interesses das grandes potências. Esta recusa manifestou-se com a não renovação, na primeira metade dos anos 1840, dos tratados de comércio assinados por Pedro I, concedendo privilégios comerciais à Grã-Bretanha e outras potências europeias para obter que reconhecessem a independência brasileira. No início do 2º Reinado necessitava-se melhorar as condições fiscais, pois os baixos impostos aduaneiros cobrados das mercadorias importadas, estabelecidos naqueles

tratados, comprometiam o Tesouro Imperial e o financiamento das atividades governamentais. Daí o governo imperial estabelecer, em 1844, a Tarifa Alves Branco, com taxas de importação que variavam de 30% a 60%, as quais também tinham, acessoriamente, caráter protecionista para com a produção nacional. Em continuidade ao esforço no sentido de obter maior autonomia externa, em julho de 1845 o governo imperial decidiu pelo fim da vigência da convenção de combate ao tráfico negreiro, assinado com a Grã-Bretanha em 1826.

O governo britânico retaliou a essas medidas com o *Bill Aberdeen*, pelo qual, em decisão unilateral, continuava a viger a classificação de pirataria que fora dada ao tráfico negreiro pela convenção de 1826. Navios de guerra britânicos passaram a perseguir e capturar navios brasileiros que transportavam escravos e suas tripulações foram julgadas em Cortes unicamente com juízes britânicos. Belonaves britânicas desrespeitaram a soberania marítima brasileira e chegaram a trocar tiros com fortalezas do Império.

Na sua coluna semanal no Jornal do Commércio, Paranhos repudiou, repetidamente, a ação britânica e apoiou a condução que o governo imperial dava ao assunto. Acusou os "excessos que [...] se perpetraram em nome do direito das gentes que a Inglaterra tem inventado exclusivamente para si, bem entendido, e contra as nações mais fracas". Embora se declarasse "entusiasta dos ingleses" em vários aspectos, Paranhos classificava o governo britânico como arrogante e "não lhe perdoo a vilania com que estão oprimindo nações mais fracas, de cujos mercados muito carecem para a manutenção de seu poder industrial". Para ele o motivo real da imposição do *Bill Aberdeen* era pressionar para que o Brasil devolvesse aos britânicos os privilégios comerciais perdidos. Escreveu que nenhum brasileiro, independentemente de sua filiação política, suportava "tanta humilhação" e que ninguém era

tão ingênuo a ponto de crer que a prepotência de Lord Palmerston, responsável pelo *Foreign Office,* fosse movida pela preocupação com a sorte dos africanos, e perguntava: "um vantajoso tratado de comércio não aplacaria [suas] iras?". Raciocinando com a lógica do outro, ou seja a britânica, apresentou a hipótese de o Império responder à Grã-Bretanha "numa luta material [...] [e] poderia estreitar suas alianças com outras nações, em grave prejuízo do comércio britânico"; tratava-se de retaliação comercial (PARANHOS, 2008, p. 33, 37, 51).

A causa da indignação de Paranhos não era a mesma daquela dos comerciantes de escravos e de seus proprietários. Para estes a ação britânica significava permanente ameaça de perdas financeiras, enquanto o futuro Visconde do Rio Branco se indignava com o que ele via como motivação comercial do governo britânico, ao aplicar o *Bill Aberdeen*, e com o atentado à soberania do Império que, se aceito, poderia se repetir, por outros motivos, estabelecendo um padrão nas relações externas do Brasil. Paranhos condenava a escravidão "em toda sua nudez e horror" (PARANHOS, 2008, p. 419), considerando-a "um mal que herdamos", mas do qual "não podemos desprender-nos senão com o andar do tempo" (voto em Atas do Conselho de Estado Pleno 1865-1867, p. 37). Entre a prudência do reformismo e a ousadia da ruptura, ele posicionava-se pelo primeiro em nome de preservar a produção nacional. No entanto, mesmo mudanças prudentes eram intoleráveis para setores mais conservadores e influentes da elite brasileira, como se viu nas críticas à Lei do Ventre Livre (1871), de iniciativa do Visconde do Rio Branco.

Apesar do *Bill Aberdeen*, o tráfico negreiro persistiu, atingindo seu apogeu em 1848, causado inclusive pelo aumento da demanda britânica por produtos produzidos pelo Brasil (ALMEIDA, 2001, p. 340) e tendo seu fim imposto em 1850 pela Lei Eusébio de Queirós. Esta é normalmente associada ao reforço, nesse ano,

da esquadra britânica no Atlântico Sul e com instruções oficiais de perseguir os navios negreiros em águas territoriais do Império, inclusive nos portos. No entanto, o fato é que somente no final da década de 1840 o Estado brasileiro teve recursos e meios suficientes para se impor a grandes interesses, como no caso dos traficantes de escravos, ou, ainda, mediante a promulgação da Lei de Terras, de conter os latifundiários que apropriavam de grandes extensões de terras públicas. Eusébio de Queirós afirmou, na sessão da Assembleia Geral de 16 de julho de 1852, que o *Bill Aberdeen* adiou o fim do tráfico, pois a proibição deste estava pronta para ser implementada pelo governo imperial em 1848. Contudo, a promulgação do *Bill* pelo governo britânico e os primeiros apresamentos de navios negreiros por navios dessa nacionalidade causaram tal reação popular contrária, que se tornou inviável politicamente para as autoridades brasileiras implementarem a proibição naquele momento. Esse argumento foi repetido por Paranhos mais tarde, em 1855, em sessão da Assembleia Geral do Império, quando era ministro dos Negócios Estrangeiros:

> *A Câmara sabe que quando o governo imperial julgou azado o momento para desfechar seus últimos e decisivos golpes contra os traficantes de escravos, um dos obstáculos com que teve de lutar em sua própria consciência e na opinião pública, foi o* bill *de lorde Aberdeen (FRANCO, 2005, p. 37).*

Nas "Cartas ao amigo ausente" são frequentes os elogios à política externa de Soares de Souza, quer na resistência aos abusos britânicos, quer na postura de firmeza quanto à situação no Rio da Prata. A adesão de Paranhos à condução da política externa pelo futuro Visconde do Uruguai levou-o a defender a permanência desse chanceler no cargo em nome da "honra" do Partido Conservador, como se o autor das Cartas já se considerasse parte deste, e da

"honra e interesses do Império". Estes, escreveu, "exigem que a cabeça que concebeu e principiou a dar execução à nova política brasileira concernente à grave questão do Prata seja a mesma que a dirija até o seu completo desenvolvimento" (PARANHOS, 2008, p. 148).

A política platina elogiada era de contenção de Juan Manuel de Rosas, ditador da Confederação Argentina e de preparativos para enfrentá-lo, e, após a queda, teve como desdobramento a continuidade da ação diplomática brasileira – até o século XX, o início da década de 1980 – para conter a influência de Buenos Aires na região. Quanto a fronteiras, foi adotado o critério do *uti possidetis*, ou seja, o território deveria pertencer ao país que nele tinha autoridades ou seus cidadãos no momento da independência. A justificativa da diplomacia imperial para adotar esse critério era que os tratados de Madri (1750) e de Santo Ildefonso (1777), assinados por Portugal e Espanha, não tinham sido capazes de estabelecer as fronteiras coloniais de modo inquestionável e que eles se tornaram obsoletos posteriormente, em virtude de acontecimentos históricos. O *uti possidetis* é basilar na doutrina brasileira sobre limites, mas ela não se esgota nele pois, lembra Rubens Ricupero, gerações de diplomatas brasileiros nela incorporaram elementos políticos, numa ação "que hoje chamaríamos de *soft power* ou *clever power*, a fim de atingir pacificamente o objetivo da consolidação do patrimônio territorial" (RICUPERO, 2012, p. 35). Os primeiros diplomatas dessa ação foram Duarte da Ponte Ribeiro, o Visconde do Uruguai, o Marquês do Paraná e o Visconde do Rio Branco.

Os objetivos da política externa brasileira para o Rio da Prata, definidos na gestão do Visconde do Uruguai frente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, eram definir as fronteiras; obter a liberdade de navegação nos rios internacionais da região para os navios brasileiros e apoiar as independências do Paraguai e do Uruguai. A livre navegação era importante para o comércio com

o oeste rio-grandense, pelo rio Uruguai, e para o contato regular, administrativo e comercial, entre o Rio de Janeiro e a isolada província de Mato Grosso pelo rio Paraguai. Manter o caráter internacional dos rios Paraná, Paraguai e Uruguai, para o que facilitaria que as margens deles pertencessem a países diferentes, é um dos fatores que explicam o interesse do Império brasileiro em defender as independências uruguaia e paraguaia. No aspecto econômico, havia o interesse dos pecuaristas gaúchos em terem acesso ao gado e à terra no Uruguai, o que seria muito difícil caso este se tornasse província argentina. No plano estratégico, os Estados uruguaio e paraguaio eram "tampões" entre o Brasil e a Argentina, reduzindo a extensão da fronteira comum, tornando-a menos vulnerável a uma invasão do Império por tropas de Rosas. Soares de Souza estava convencido que o ditador da Confederação atacaria o Brasil assim que pudesse, conforme expôs no Relatório que apresentou à Assembleia Geral do Império. Expôs em que circunstâncias isso ocorreria: após seus aliados *blancos* saírem-se vitoriosos na guerra civil uruguaia e se ver livre da pressão anglo-francesa, Rosas anexaria o Paraguai e, então, seria o momento de "vir sobre nós com forças e recursos maiores, que nunca teve, e envolver-nos em uma luta em que havíamos de derramar muito sangue e despender somas enormes" (Relatório dos Negócios Estrangeiros, 1852, p. XIX-XX)[1].

Juan Manuel de Rosas era, na prática, o ditador da Confederação Argentina desde meados da década de 1830, embora formalmente fosse unicamente o governador da província de Buenos Aires, que tinha capital de mesmo nome às margens do Rio da Prata. Essa posição estratégica permitiu a Buenos Aires monopolizar o comércio exterior das demais províncias argentinas e isolar o Paraguai, cuja independência não era reconhecida por

1 Os Relatórios estão disponíveis em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/hartness/relacoes.html>.

Rosas. Este, sob o manto de um discurso nacionalista, bloqueou à navegação internacional os rios platinos, uma forma de melhor manter o seu controle sobre o interior argentino e o monopólio comercial de Buenos Aires, o que gerou contra si a hostilidade dos governos britânico e francês. Ademais, enfrentando ainda uma rebelião interna na província de Corrientes, o ditador propôs ao Império uma aliança para pacificar a guerra civil uruguaia o que, por sua vez, facilitaria ao governo imperial pôr fim ao movimento da farroupilha no Rio Grande do Sul. O ministro dos Negócios Estrangeiros era Honório Hermeto Carneiro Leão, que viria a chefiar o governo da conciliação na década de 1850. A proposta foi aceita, após alguma hesitação; D. Pedro II assinou o tratado proposto mas, quando o documento chegou a Buenos Aires, Rosas recusou-se a assiná-lo, sob pretexto de que sobre o seu conteúdo não fora consultado o general Oribe, líder dos *blancos* na guerra civil uruguaia e seu aliado. Na realidade, Rosas rejeitou o tratado porque não mais precisava dele, tendo em vista que as pressões externas haviam sido reduzidas e a revolta em Corrientes fora vencida.

Na guerra civil uruguaia, iniciada em 1839, enfrentavam-se os dois partidos políticos do país, o Colorado e o Nacional (também conhecido como *blanco*) cujos líderes eram, respectivamente, Fructuoso Rivera e Manuel Oribe. Os colorados identificavam-se com o liberalismo europeísta, enquanto os *blancos* eram nacionalistas antiliberais. As disputas políticas entre os dois partidos desencadearam a guerra civil, iniciada com a sublevação de Rivera, apoiado por unitários argentinos, opositores de Rosas, contra Oribe, que refugiou-se em Buenos Aires, onde obteve o apoio desse seu governador da província. A situação regional era delicada, pois o movimento farroupilha no Rio Grande do Sul se iniciara em 1835 e, em 1836, proclamara a República Riograndense. As forças leais ao Rio de Janeiro controlavam Porto

Alegre e o litoral, enquanto os separatistas, liderados por grandes fazendeiros, controlavam a parte sul do território gaúcho. Em síntese, na guerra civil uruguaia estavam envolvidos os interesses dos federais rosistas pró-Oribe e dos unitários argentinos pró-Rivera; dos revolucionários rio-grandenses, que obtinham refúgio e armamento em território oriental e das potências europeias, pois Rivera recebia apoio financeiro e militar da Grã-Bretanha e da França.

A Farroupilha teve fim em 1845, após acordo negociado entre o governo imperial e os revolucionários farroupilhas, enquanto a luta continuou no Uruguai. Rivera, sitiado em Montevidéu pelos *blancos*, perdeu o apoio inglês e francês, inclusive financeiro, o que inviabilizaria que sustentasse sua posição. O chanceler Soares de Souza implementou, então, uma política de sustentação de Rivera, por meio de empréstimos feitos a este pelo banco do Barão de Mauá, e de isolamento de Rosas. Em 1850 romperam-se as relações diplomáticas entre os governos do Rio de Janeiro e de Buenos Aires e, em 1851, Justo José Urquiza propôs ao Império uma aliança para derrotar Oribe e seus aliados, com a finalidade declarada de pacificar o Uruguai. O tratado foi assinado em 29 de maio, pelo Império, Uruguai e as províncias argentinas de Entre Rios e Corrientes, e previa que caso houvesse reação contrária de Rosas, ele seria considerado inimigo da aliança. Urquiza avançou pelo interior do Uruguai e obteve a rendição de Oribe, enquanto Rosas declarou guerra ao Império.

A atuação de Urquiza nesse momento e nos meses posteriores despertou desconfianças do governo imperial, pois o caudilho entrerriano tentou minimizar a participação brasileira nos acontecimentos políticos e militares. Para não se ver surpreendido por alguma armação contra os interesses do Império, seus governantes, logo depois da rendição de Oribe, em 12 de outubro de 1851, nomearam Honório Hermeto Leão (futuro Marquês do

Paraná) e Antonio Paulino Limpo de Abreu (futuro Visconde de Abaeté) para negociar e assinar cinco tratados com o representante uruguaio no Rio de Janeiro, Andrés Lamas. Eram tratados de aliança, limites (tendo como critério o *uti possidetis*), comércio e navegação, troca de criminosos, desertores e escravos foragidos, e de prestação de ajuda financeira ao governo uruguaio. Pelo tratado de aliança, o Império poderia prestar ajuda militar ao Uruguai, quando requisitada, e emprestou 138 mil patacões ao governo uruguaio, o que fez parte da "diplomacia dos patacões", referência a empréstimos feitos aos aliados brasileiros no Prata.

Nas "Cartas ao amigo ausente", Paranhos apoiava a atuação do governo imperial no Rio da Prata e se colocava ao lado daqueles que defendiam uma intervenção armada brasileira como solução para a crise platina. Paranhos classificava Rosas como "nefário", "infando", uma "fera dos Pampas" inimiga do progresso e da civilização (PARANHOS, 2008, p. 49, 150, 388, 147). Estas duas designações aparecem, nas Cartas, como sinônimo de progresso material, liberdade individual e práticas políticas tendo como modelo o sistema político britânico. Paranhos via em Rosas não só uma ameaça aos interesses do Império, mas também um obstáculo à propagação do progresso civilizatório, do qual o futuro Visconde do Rio Banco era entusiasta – "Avante! Avante! É a divisa do século XIX" (PARANHOS, 2008, p. 131) – o que era coerente com sua condição de maçom.

Paranhos era a favor da paz mas, na falta de um ordenamento jurídico internacional que a tornasse uma realidade, "o *si vis pacem, para bellum* há de ser, não só uma máxima militar, senão também uma impreterível garantia de segurança interna e externa de todas as nações civilizadas" (PARANHOS, 2008, p. 224). Era, portanto, um realista *avant la lettre*, pois a teoria com esse conteúdo, o realismo, só seria elaborada em meados do século XX por Hans Morgenthau. O futuro Visconde do Rio Branco acreditava que a

paz "deve seguramente ser o alfa e o ômega das nossas relações exteriores", bem como que ela era a condição necessária "de todo o progresso bem entendido e estável". No entanto, a paz não era um valor absoluto e estava condicionada à defesa "da dignidade e dos interesses nacionais", quando ameaçados (PARANHOS, 2008, p. 211).

Os escritos e manifestações no Parlamento de Paranhos, nos anos 1850, mostram-no convicto de que o mundo e o Brasil vivenciavam uma escalada de avanços científicos e progresso material, somente possível, no caso brasileiro, devido à estabilidade política decorrente da Monarquia. No Brasil, esse movimento civilizatório teria garantida sua continuidade com a conciliação entre os dois partidos políticos e dos brasileiros em geral em torno dos grandes interesses nacionais (idem: 138-139). Entre estes encontrava-se a política externa, de defesa da soberania frente à Grã-Bretanha e outras potências de uma ação intervencionista no Rio da Prata, para garantir fronteiras e derrotar Rosas, a maior das ameaças naquele momento.

O apoio de Paranhos à política externa do governo imperial, os argumentos que utilizou para justificá-la, levaram ao convite de Honório Hermeto Leão, que não o conhecia pessoalmente, para acompanhá-lo, como secretário na missão diplomática que iria desempenhar no Rio da Prata. Honório Hermeto, um dos mais importantes políticos do Partido Conservador e também maçom, foi escolhido pelo governo imperial para negociar um acordo de paz com o governo uruguaio e tratar da aliança contra Rosas, após a declaração deste de guerra ao Brasil. Ele partiu do Rio de Janeiro em 23 de outubro, acompanhado de Paranhos, e em 21 de novembro de 1851 foi assinada a aliança entre o Império, o governo uruguaio e as províncias de Entre Rios e Corrientes contra Rosas. Na batalha de Monte Caseros, em fevereiro de 1852, tropas lideradas por Urquiza, entre as quais havia um regimento brasileiro

de cavalaria, derrotaram o ditador da Confederação, que se exilou na Inglaterra, onde passou o resto da vida.

No Uruguai, em fins de 1851, realizaram-se eleições para o Congresso o qual deveria, posteriormente, eleger o presidente da República. Os *blancos* obtiveram escassa maioria no Legislativo e puderam, em março do ano seguinte, eleger um deles, o senador Juan Francisco Giró, para aquele cargo. O novo presidente buscou alterar o conteúdo dos Tratados assinados em 1851, que fora reconhecido pelo governo provisório que o antecedera, mediante o artifício de submetê-los à ratificação do Poder Legislativo, que se sabia ser-lhes hostil. Honório Hermeto, porém, condicionou a assinatura do Tratado de Paz entre o Brasil, a Confederação e o Uruguai, a que o governo de Giró declarasse aceitá-los e que seriam ratificados. Se isto ocorresse, declarou o negociador brasileiro "movido pelo desejo de ver terminado o negócio pacificamente", poderia o governo imperial, "para satisfazer as exigências da opinião [pública de Montevidéu] e facilitar sua observância [dos Tratados de 1851]", incluir alterações no acordo de paz a ser assinado (Relatório dos Negócios Estrangeiros, 1852, p. 11). O governo uruguaio apresentou, então, uma lista de propostas de modificações aos tratados do ano anterior, todas recusadas pelo negociador brasileiro, exceto a que reduzia ao rio Jaguarão o reconhecimento do *uti possidetis*. A resistência do governo uruguaio em validar os acordos de 1851 era considerado motivo de guerra e disso Honório Hermeto fez saber a Giró, conforme afirmou Paranhos anos depois, em 1862 (FRANCO, 2005, p. 201):

> *como esta exigência [do reconhecimento dos Tratados de 1851] dificultasse o arranjo da questão, ofereceu o Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário da Confederação Argentina a garantia desta para substituí-la, o que foi aceito pelo Plenipotenciário Brasileiro. Foi então*

> *celebrado o Tratado de 15 de maio de 1852 que modificou a linha de limites, traçada pelo de 12 de outubro, do Chuí ao Jaguarão, reduzindo-a ao* uti possidetis *e reconheceu em pleno e inteiro vigor os Tratados dessa última data [....]. (Relatório dos Negócios Estrangeiros, 12).*

A assinatura do Tratado de Paz, em 18 de maio, pelos representantes de Argentina, Brasil e Uruguai, marca o início da hegemonia do Império no Rio da Prata, que se manteve inconteste até dezembro de 1864, quando o Paraguai declarou guerra ao Brasil. A política platina dos conservadores obteve sucesso em abrir as vias fluviais da região à livre navegação; afastou ameaças externas ao Rio Grande do Sul, bem como facilitou a manutenção de sua ordem interna; reafirmou a independência do Uruguai e levou ao reconhecimento do Paraguai como Estado soberano por parte da Confederação Argentina.

Paranhos tomou contato com alguns dos mais importantes personagens argentinos e uruguaios, consequentemente com suas motivações políticas, ao acompanhar o futuro Marquês do Paraná nas negociações em Buenos Aires e Montevidéu. Pôde aprofundar seu conhecimento dos assuntos do Rio da Prata ao permanecer no Uruguai, nomeado ministro plenipotenciário do Império, após Honório Hermeto Leão se retirar para o Rio de Janeiro, logo após a assinatura do Tratado de Paz. A percepção de que a carreira do futuro visconde do Rio Branco "deveu-a ele aos próprios esforços e a mais ninguém" (BAPTISTA PEREIRA, 1934, p. 75) não representa toda a verdade. Afinal, Honório reconheceu as qualidades de Paranhos, criando as condições para que assumisse essa função diplomática, bem como catapultou-o para a carreira política no seio do Partido Conservador, ao elegê-lo deputado à Assembleia Geral pela província do Rio de Janeiro, em 1853, embora Paranhos permanecesse em Montevidéu.

No Uruguai, coube a Paranhos acompanhar a aprovação dos Tratados de 1851 pelo Congresso e seu cumprimento pelo governo de Giró. Este buscou integrar os dois partidos no seu governo, nomeando o colorado Venancio Flores como ministro da Guerra e Marinha, mas a luta partidária se acentuou. Em setembro de 1853 ocorreu uma rebelião colorada contra o governo, apoiada pelos credores privados ameaçados pela iniciativa presidencial que lhes arrebatara o controle da Alfândega. Para conter as desordens, o governo uruguaio solicitou o desembarque de tropas aos comandantes das Estações Navais britânica e francesa que havia ao largo de Montevidéu. Invocando o Tratado de Aliança, de 1851, que determinava o apoio do Brasil ao país vizinho quando solicitado, Giró pediu a Paranhos o envio de forças imperiais, no que não foi atendido.

Paranhos via em Giró o responsável por essa situação, ao cercar-se de políticos *blancos* mais exaltados e ao não ouvir os conselhos de moderação dados pelo diplomata brasileiro (FRANCO, 2005, p. 46-48). O diplomata não atendeu ao pedido inicial de apoio do presidente uruguaio, mantendo-se evasivo e Giró, não conseguindo pôr fim às agitações, asilou-se na Legação francesa; em seu lugar, assumiu o poder, em 25 de setembro de 1853, um triunvirato. Somente em 30 de outubro, Paranhos comunicou a Giró, já fora do poder, que o governo imperial ordenara comunicar-lhe poder confiar no apoio de forças navais brasileiras no porto de Montevidéu e nas forças de terra que deveriam marchar da fronteira brasileira, "empregando os esforços a fim de que seja restabelecida a autoridade constitucional de V. Exa.". Era feita a ressalva de que a atuação brasileira deveria ser linha auxiliar das autoridades constituídas para manter a ordem e não força principal que impusesse um governo contra a vontade da nação. Giró estava há um mês fora do poder, não contava com força armada sob sua autoridade e recebia a oferta brasileira de apoio "auxiliar" de uma

força principal inexistente. Este oferecimento do governo imperial cumpria a função de manter as aparências e mereceu de Giró a resposta educada de que estava "inabilitado para dizer coisa alguma sobre este tópico" (FRANCO, 2005, p. 51-53).

O triunvirato que assumiu o poder no Uruguai era composto por Fructuoso Rivera, Venancio Flores e Antonio Lavalleja. Este último morreu no mês seguinte, em outubro, o mesmo ocorrendo com Rivera, em janeiro de 1854. Para restabelecer a ordem e resolver a luta interna a seu favor, Flores solicitou a intervenção de forças brasileiras. Dessa vez não houve delongas ou dúvidas da Legação Imperial: Flores, da facção colorada simpática ao Império, recebeu o socorro solicitado imediatamente, na forma de numerosa tropa brasileira.

Paranhos, porém, não se encontrava mais no Uruguai, pois em 15 de dezembro de 1853 assumiu o cargo de ministro da Marinha, no gabinete de conciliação do Marquês do Paraná. Em junho de 1855, o ministro dos Negócios Estrangeiros, Visconde de Abaeté, retirou-se do gabinete para ir em Missão ao Rio da Prata, e Paranhos o substituiu, permanecendo nessa função até maio de 1857, a ela retornando de dezembro de 1858 até agosto de 1859 e, em 1861, no Gabinete Caxias, por cerca de um mês. Retornaria ao cargo uma década depois, no crítico período de 1868 a 1871.

Tanto no Ministério da Marinha, quanto no dos Negócios Estrangeiros, Paranhos implementou medidas modernizadoras. No primeiro, elas foram destinadas a melhorar os recursos humanos, principalmente dos marujos e dos imperiais marinheiros, antecessores dos fuzileiros navais. Nos Negócios Estrangeiros, em 1859, foi implementada a reforma estabelecida pelo Decreto 2358, de 19.2.1859, que ampliou de 25 para 34 o pessoal lotado na Secretaria de Estado e atualizando os salários, que não eram reajustados desde 1842, quando os preços no período tinham

"duplicado ou triplicado". A estrutura do ministério foi ampliada de quatro para cinco seções e criou-se a função de Consultor do Ministério, que foi ocupada primeiro por José Antonio Pimenta Bueno (visconde de São Vicente) e, depois, pelo próprio Paranhos (Relatório dos Negócios Estrangeiros, 1858, p. 2-4,7).

Nesses anos como ministro de Estado, Paranhos expressou no Parlamento seu pensamento sobre política externa em diferentes momentos. Perante os deputados gerais, na sessão de 17 de julho de 1855, afirmou que a ação diplomática devia não só defender os interesses do país, mas também de seus súditos (FRANCO, 2005, p. 35). De fato, antes e depois de sua atuação em missões no Rio da Prata, Paranhos defendeu tanto os interesses de Estado como também os de fazendeiros gaúchos instalados no Uruguai ou interessados em obter nesse país gado em pé para a indústria do charque rio-grandense, bem como, depois da Guerra do Paraguai, de brasileiros que tiveram prejuízos materiais com as invasões paraguaias do Mato Grosso e Rio Grande do Sul e cobraram indenização do governo paraguaio.

Perante a mesma Assembleia Geral, na sessão de 6 de agosto de 1855, Paranhos, ao justificar sua atuação como ministro plenipotenciário no Uruguai, defendeu a necessidade de governos "fortes e enérgicos", mas ressalvou que a força não consistia unicamente do emprego dos meios materiais e acreditava que "muitas vezes, dá prova de coragem e de força a autoridade que souber empregar os meios mais brandos de preferência a esse recurso extremo da força" (FRANCO, 2005, p. 75). Os governos fortes, ao serem assim reconhecidos pelas outras partes no plano internacional, para alcançar os seus fins podiam dispensar o uso da força em favor da negociação e do convencimento. Essa posição encontrava respaldo na sua experiência diplomática no Rio da Prata, tanto ao acompanhar a prática negociadora de Honório Hermeto, que tinha a respaldá-lo a força militar e financeira do Império

nas negociações em Buenos Aires e em Montevidéu, quanto ao assistir o governo Giró adotar posições intransigentes para com o Império e com a oposição interna. Paranhos usou essa estratégia de negociação com sucesso em 1857/1858, quando foi em missão ao Prata, onde o governo de Carlos Antonio López, no Paraguai, criara obstáculos à livre navegação do rio por navios brasileiros, apesar dela ser garantida pelo tratado que os representantes dos dois países – ele próprio e o chanceler José Berges – assinaram no Rio de Janeiro, em abril de 1856.

Antes de chegar ao Paraguai, Paranhos deteve-se em Paraná, capital da Confederação Argentina, com a qual assinou tratados para a extradição de criminosos, desertores e de escravos fugitivos e, um outro, regulamentando a navegação e comércio pelos rios pertencentes aos dois países. Na mesma ocasião, Urquiza recebeu do Brasil um novo empréstimo de 300.000 patacões e em 14 de dezembro foi assinado um protocolo reservado. Por este, a Confederação, juntamente com o Uruguai, reclamaria a abertura do rio Paraguai à livre navegação, coincidindo a demanda com a presença de Paranhos em Assunção. Não se chegou a estabelecer uma aliança militar contra Carlos Antonio López porque Paranhos não aceitou a pretensão argentina quanto à definição de fronteira com o Paraguai. A reivindicação era da posse de todo o Chaco, à margem direita do rio Paraguai até a latitude 22 graus, enquanto o diplomata brasileiro aceitava tal posse somente até o rio Bermejo (BANDEIRA, 1985, p. 190).

O protocolo reservado criou a possibilidade de cooperação entre a Confederação e o Império, em caso de guerra deste contra o Paraguai. Neste caso, o governo argentino forneceria 6.000 homens, enquanto o Brasil acrescentaria outros 8.000 soldados, além de forças navais para realizar o bloqueio fluvial do inimigo e atacar as posições paraguaias. O comandante-em-chefe aliado seria o general Urquiza. Caso não participasse do conflito contra

o Paraguai, o governo de Paraná permitiria que as forças imperiais passassem pelo território de Corrientes. O Império, por sua vez, se comprometia a impedir, com sua Marinha de Guerra, eventual ataque à Confederação por parte de Buenos Aires, que se recusara, em 1852, a integrá-la e se constituiu em Estado autônomo (BANDEIRA, 1985, p. 198-199). Paranhos também assinou um tratado de limites, com base no *uti possidetis*, que não entrou em vigor por não haver sido ratificado pelo Congresso argentino; a linha proposta em 1857 foi a fronteira brasileiro-argentina estabelecida em 1895, como resultado de laudo arbitral do presidente dos Estados Unidos.

Paranhos estava cônscio de haver resistência de alguns países vizinhos em aceitar o princípio do *uti possidetis* para definir as fronteiras com o Brasil. Isto porque eles acreditavam que o princípio era "uma invenção sutil" do governo imperial para aumentar seu território, quando na realidade era um critério "consagrado no direito das gentes e que é a base territorial de quase todas as nações". O Império, afirmou, não carecia de território, ao contrário, "carecemos, sim, de gente útil que [o] povoe" e, por conseguinte, o governo imperial não pretendia estender a fronteira "além do que possuímos por direito originário e em virtude de nossas posses" (FRANCO, 2005, p. 128).

Paranhos refletia a convicção da geração que consolidou o Brasil, tanto no aspecto territorial quanto institucional: o país não necessitava de mais territórios mas, sim, devia ratificar a posse daquele recebido na independência, povoá-lo e, para usar termo caro ao futuro visconde do Rio Branco, civilizá-lo. Esse pensamento norteou Paranhos em suas negociações de limites com a Confederação Argentina e, no ano anterior, em 1856, com o Paraguai. Neste caso, em virtude de não se chegar a um acordo sobre qual país tinha a soberania sobre o território entre os rios Apa e Branco, foi estabelecida uma moratória de seis anos sobre

o assunto. Nesse período, haveria a manutenção do *status quo* do território litigioso e os governos dos dois países assumiam o compromisso de nela não instalarem funcionários ou cidadãos.

A postura de Paranhos neste assunto e nas negociações de 1858 em Assunção mostra-o com discurso mais conciliador e sutil do que aquele das "Cartas ao amigo ausente". Ele passou a tratar o uso da força pelo Império no Rio da Prata com discrição, vendo-o como instrumento auxiliar à negociação diplomática, a ser usado com cautela mesmo no plano do discurso. Não era uma alteração radical de postura, posto que a possibilidade do uso da força continuava presente, mas, sim, resultava da adaptação de seu pensamento ao novo contexto regional, pois não havia, então, uma ameaça potencial direta ao Brasil, como fora o caso de Rosas. Ademais, em meados da década de 1850, Paranhos adquirira maior maturidade política, após a experiência diplomática adquirida no Rio da Prata, e, ainda, como ministro dos Negócios Estrangeiros tinha a responsabilidade de tomar as decisões externas e arcar com suas consequências, enquanto anteriormente, como jornalista, competia-lhe analisá-las mas não se responsabilizar pelos resultados.

Quando chegou ao Paraguai, em 1858, Paranhos notou "que todas as disposições do governo eram bélicas". Ao passar pela fortaleza de Humaitá, que controlava a navegação desse rio, havia um grande exercício militar feito com a evidente finalidade de impressioná-lo. Em Assunção, pouco depois de sua chegada, houve exercício de fogo real da guarnição militar da cidade, outra forma de mostrar que o Paraguai não se encontrava indefeso. Ele não se deixou intimidar com as aparências belicistas e manteve, "com firmeza e dignidade", a defesa dos direitos do Império (FRANCO, 2005, p. 222). A determinação do governo imperial de obter o cumprimento do tratado que garantia a livre navegação dos rios Paraguai e Paraná, inclusive pelo o uso da força, levou Carlos

Antonio López, que na década em que governou seu país mostrou-se prudente e pragmático nas relações com as nações vizinhas, a ceder. Em 12 de fevereiro de 1876 foi assinado convênio por Paranhos e o governo paraguaio sobre "a verdadeira inteligência e prática" do tratado de 1856 o que, na prática, garantiu essa navegação.

Houve, por parte do Império, a articulação entre a busca da solução diplomática, prioritária, e o recurso ao uso da força. O governo imperial estava preparado para recorrer a esta no caso de recusa de Carlos Antonio López em cumprir o Tratado de 1856 quanto à livre navegação (FRANCO, 2005, p. 225). Ademais, fez parte da estratégia de ação de Paranhos isolar o Paraguai nessa questão, que também interessava a argentinos e uruguaios. Contava com o apoio do governo uruguaio, que dependia do Brasil para ter a livre navegação do rio Jaguarão e Lagoa Mirim, e da Confederação, para o caso de eventual conflito entre o Império e o Paraguai. Paranhos obteve autorização para utilizar território argentino como base operacional para as forças brasileiras havendo, inclusive, a possibilidade de um apoio militar ativo pela Confederação. Paranhos respaldou-se diplomática e militarmente, o que lhe permitiu chegar a Assunção confiante e negociar sem se sentir em posição fragilizada; era uma vantagem inclusive psicológica.

Quatro anos depois, em 1862, o deputado Tavares Bastos, em sessão da Assembleia Geral, questionou Paranhos sobre os preparativos militares que acompanharam essa sua missão, como o envio de canhoneiras para o Prata e a compra de 20.000 toneladas de carvão para ser usado como combustível para as caldeiras dessas belonaves. Paranhos respondeu que o Tratado de fevereiro de 1858 "não foi ditado pelo canhão; é o fruto de muito estudo, e o resultado de uma negociação longa" e ratificou que não afastava o uso da força na política externa brasileira mas, sim, privilegiava a negociação:

"a força é um meio auxiliar, que não dispensa trabalhos e esforços de inteligência para a solução amigável" (FRANCO, 2005, 225--226). Negociação diplomática e força militar se conjugavam no Rio da Prata, onde o Império tornara-se hegemônico. Mesmo quando não tinha esta vantagem, como em relação à Grã-Bretanha, França e EUA e suas tentativas de se fazerem presentes na Amazônia, o governo imperial não recuou: manteve fechado o Amazonas à livre navegação de barcos de países não ribeirinhos, como os norte-americanos, e se opôs às tentativas britânica e francesa de expansão territorial rumo ao vale do Amazonas a partir das Guianas (DORATIOTO, 2003).

No debate com Tavares Bastos, esclareceu Paranhos que a sua missão ao Prata, em 1857, era motivada pelo interesse "vital" do Império de obter do Paraguai a garantia da livre navegação; "esse era o objeto urgente, aqui é que estava o *causus belli*". Acrescentou que a definição de limites por estava adiada, por seis anos, pelo tratado de 1856 e acrescentou que esse problema nunca foi urgente para o governo imperial e "não devia sê-lo, repito, não devia sê-lo ao ponto de querermos terminá-la por meio de uma guerra". Paranhos finalizou o raciocínio argumentando que o Paraguai "não pode" provocar uma guerra com o Império, pois "não está isto nos seus interesses, não pode desconhecer a desigualdade de recursos que há entre um e outro país" (FRANCO, 2005, p. 230, 233). Enganou--se, pois a guerra chegou dois anos depois, em 1864, embora não tivesse na questão de limites o seu fator desencadeador imediato.

A Guerra do Paraguai se iniciou e foi travada em grande parte durante governos de Gabinetes Liberais (1862-1868). O conflito resultou de lutas políticas platinas, tendo como pano de fundo o processo de construção e definição dos Estados Nacionais na região, e pegou de surpresa a diplomacia liberal. No Rio da Prata, os interesses do governo da República Argentina, fundada em 1862 e presidida por Bartolomé Mitre; de Francisco Solano López,

governante do Paraguai; dos federais argentinos, que tinham Justo José Urquiza como seu maior líder, e os dos fazendeiros rio-grandenses, se entrecruzavam na guerra civil uruguaia, desencadeada pelo general Flores contra o governo constitucional *blanco* instalado em Montevidéu. Mitre e um governo imperial impulsionado por apreciação equivocada da situação e pressionado pelos fazendeiros gaúchos apoiavam Flores, enquanto o governo uruguaio, presidido pelo *blanco* Atanasio Aguirre (antecedido por Bernardo Berro) contava com simpatias de Solano López e de Urquiza. Em outubro de 1864 houve uma intervenção militar do Império no Uruguai, declaradamente em retaliação pela recusa do governo Berro em punir funcionários que teriam praticado violências contra súditos brasileiros nessa república. A intervenção fora precedida de um *ultimatum* ao qual reagiu o governo paraguaio, em nota oficial à Legação brasileira em Assunção, afirmando que tal intervenção seria considerada contrária aos interesses paraguaios. Francisco Solano López declarou guerra ao Império em novembro e no mês seguinte tropas paraguaias invadiram o Mato Grosso.

A guerra pegou o governo imperial de surpresa, pois, visto do Rio de Janeiro, não havia motivo para o Paraguai sentir-se ameaçado pelos acontecimentos no Uruguai. Na realidade, vários foram os equívocos dos Gabinetes liberais de Zacarias de Góes e Vasconcellos (15.1 a 30.8.1864) e do conselheiro Francisco Furtado (30.8.1864 a 12.5.1865) na questão uruguaia. A gravidade da situação levou o conselheiro Furtado, presidente do Conselho de Ministros liberal, a recorrer a Paranhos já em novembro de 1864, enviando-o em missão ao Rio da Prata. Meses depois, no Senado, ele explicou que aceitou o convite por acreditar "que a política externa não deve estar sujeita às vicissitudes da política interna, que deve ter princípios tradicionais e fixos, comuns a todos os partidos" (FRANCO, 2005, p. 306).

Paranhos partiu com instrução para negociar com o presidente Mitre uma intervenção conjunta brasileiro-argentina no Uruguai, em apoio a Flores, pois o Império não tinha força militar suficiente para atacar, sozinho, a cidade de Montevidéu dominada pelos *blancos*. Essa instrução resultava dos interesses comuns entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires, cujas relações haviam atingido, no ano de 1864, nível inédito de cordialidade na história das relações bilaterais. Mitre, porém, não pôde se comprometer nessa ação, pois, se o fizesse, seu ato provocaria uma reação interna da oposição e, mesmo, de setores divergentes do liberalismo. Enquanto isso, no Uruguai, terminou o mandato do presidente Aguirre que foi sucedido por outro *blanco*, Tomás Villalba, o qual foi pressionado para negociar a paz, por comerciantes que sofreriam prejuízos com o bloqueio do porto de Montevidéu declarado pela Marinha Imperial. Abriram-se negociações e, em 2 de fevereiro de 1865, chegou-se a um acordo de paz, articulado por Paranhos e assinado por ele, por Manuel Herrera y Obes, representante de Villalba, e por Venancio Flores.

Por esse acordo, Flores assumiu a Presidência do Uruguai. Tratava-se de um aliado do Império e sua ascensão constituía um sucesso diplomático de Paranhos, que se tornava ainda mais significativo por ter obtido a rendição de Montevidéu sem qualquer combate, pois a tomada da cidade custaria milhares de vidas. Sucesso que, surpreendentemente, custou a Paranhos sua demissão pelo governo imperial, sob a justificava de não ter obtido a punição de funcionários uruguaios que atentaram contra brasileiros e nem daqueles que arrastaram uma bandeira brasileira pelas ruas da capital uruguaia. Na realidade, foi demitido por motivos de política interna brasileira, pois o Gabinete Furtado utilizava a política externa para fortalecer-se frente às críticas por não dar respostas à crise financeira no Rio de Janeiro e também às lutas entre as correntes liberais moderada e progressista. Assim,

"o Gabinete tentou apoiar-se na opinião pública belicista com uma medida de impacto para redimir sua política externa e recompor sua base de apoio interna", demitindo Paranhos sob o pretexto de ser falho o acordo de 2 de fevereiro (BARRIO, 2010, p. 141).

Ocorreu, porém, o inverso e a demissão foi recebida como um ato de injustiça; Paranhos saiu engrandecido e o Gabinete Furtado cairia pouco tempo depois. Paranhos relatou sua missão e defendeu-se em Sessão do Senado, na qual estava presente Francisco Furtado, com discurso com oito horas de duração. Conclui-o com:

> *Não entramos em Montevidéu pisando sobre cadáveres e ruínas; as portas daquela capital nos foram abertas de par em par, entramos cobertos de flores, com aplausos gerais, com as simpatias de toda a população pacífica de Montevidéu.*
>
> *(...)*
>
> *Digam os nobres ex-ministros o que quiserem a respeito do ato diplomático de 20 de fevereiro, não poderão arrancar-me esta grata convicção: que, por aquela solução, salvei a vida de dois mil de meus compatriotas, evitei as ruínas de uma capital importante e atraí as simpatias gerais do Rio da Prata para o meu país (FRANCO, 2005, p. 398, 405).*

O ataque paraguaio a Corrientes, em abril de 1865, levou à assinatura do Tratado da Tríplice Aliança entre o Império, a Argentina e o Uruguai. O documento, entre outras coisas, determinava as fronteiras futuras do Paraguai com a Argentina e o Brasil; determinava que todo o Chaco, até a Baía Negra, na fronteira com o Mato Grosso, seria argentino, bem como a área das Missões, localizada entre margem esquerda do rio Paraná e o rio Iguaçu. A fronteira do Império com o Paraguai era delimitada pela linha do rio Igurei, o que a diplomacia imperial não reivindicara

anteriormente, a Serra do Maracajú e pelos rios Apa e Paraguai. Os países aliados comprometiam-se a não suspender a guerra a não ser em comum acordo e somente depois da retirada de Solano López do poder. O Tratado proibia expressamente qualquer iniciativa de paz em separado por um dos países aliados.

O texto do Tratado da Tríplice Aliança, que era secreto, foi levado em 1867 ao Conselho de Estado pelo governo imperial. Seu conteúdo foi duramente criticado pelos membros do Partido Conservador, particularmente quanto à cessão do Chaco à Argentina o que, segundo eles, era contrário "à política tradicional" do Brasil para com o Paraguai, que fora elaborada para manter a independência do Paraguai e sua soberania sobre território necessário para evitar o contato direto entre o Mato Grosso e a Argentina. A solução apresentada pelos conservadores era que a fronteira argentino-paraguaia fosse o rio Pilcomaio. Para Paranhos, era "exorbitante" a pretensão argentina sobre o Chaco, mas não julgava prudente fazer alteração no Tratado de Aliança enquanto durasse a guerra (Ata do Conselho de Estado Pleno, 1867-1868, p. 21, 23).

No início da guerra, os núcleos liberais que lideravam os governos brasileiro e argentino haviam estabelecido um clima de confiança mútua. No entanto, a longa duração do conflito gerou desconfianças entre chefes militares e políticos do Brasil e da Argentina sobre as intenções que cada um teria quanto ao Paraguai no pós-guerra. Em 1868, o poder no Brasil retornou para o Partido Conservador e, na Argentina, Domingo Faustino Sarmiento foi eleito presidente da República. Ambos eram críticos da aliança e desejavam terminá-la o assim que possível; os conservadores temiam que a Argentina planejasse incorporar o Paraguai, destruído e exangue e sem capacidade de resistir após a guerra, enquanto Sarmiento pensava que o Império desejava estabelecer um protetorado sobre o país vencido (Paranhos para Cotegipe,

Buenos Aires, 22.5.1869. Arquivo do Visconde do Rio Branco – Arquivo do Itamaraty, 272-3-12).

Com o retorno dos conservadores ao poder, Paranhos tornou-se ministro dos Negócios Estrangeiros e já em fevereiro de 1869 partiu para longa missão – mais de um ano – ao Rio da Prata. Tinha como objetivo estabelecer um governo provisório em Assunção, sob ocupação militar brasileira, de forma a ratificar a continuidade do Paraguai como Estado soberano. Foi com grande dificuldade que Paranhos convenceu Sarmiento a aceitar essa proposta e, no final, o governo provisório foi instalado precariamente em agosto de 1869. Somente os países aliados reconheceram-no, pois Solano López continuava em território paraguaio, combatendo, e era reconhecido como chefe de Estado pelos EUA e por países europeus.

Francisco Solano López morreu em 1º de maio de 1870 e a guerra terminou. Os representantes aliados assinaram com o governo provisório paraguaio um protocolo formalizando a paz. Nele as autoridades provisórias aceitavam "en su fondo" o Tratado da Tríplice Aliança e se determinava que os tratados definitivos de paz seriam assinados pelo futuro governo constitucional paraguaio. Paranhos utilizou-se da declaração anterior do chanceler argentino, Mariano Varela, segundo a qual "a vitória não dá direitos" territoriais sobre o vencido (Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, 1872, v. I, p. 122), para incluir nesse protocolo uma aceitação parcial – "en su fondo" – do Tratado da Aliança pelo Paraguai. Isso criava a possibilidade de as autoridades paraguaias questionarem a entrega do Chaco à Argentina. O futuro Visconde do Rio Branco utilizou de toda sua argúcia e das contradições do governo Sarmiento para retirar dessa entrega o caráter determinativo, inapelável, que constava daquele Tratado.

Paranhos estava convencido existir um plano do governo argentino para ocupar o Chaco e usá-lo como base para ampliar

sua influência sobre o resto do Paraguai (Paranhos para Cotegipe, Assunção, 23.4.1870. Arquivo Barão de Cotegipe, lata 920, pasta 133). Convencera-se de que os governantes argentinos desejavam um clima político caótico no país guarani "para dizer que esta nacionalidade [paraguaia] já não existe" (Paranhos para Cotegipe, Assunção, 13.3.1870. Arquivo Barão de Cotegipe, lata 920, pasta 133), o que lhes facilitaria anexar o Paraguai. Se isto ocorresse, a Argentina não só ampliaria seu território, como também incorporaria uma população que se multiplicaria rapidamente e cujos homens constituíam "ótima infantaria". "Entregar" o Paraguai à Argentina, afirmou Paranhos, significaria o Império ter como vizinho "um poder mais perigoso que o de López" (Paranhos para Cotegipe, Assunção, 13.4.1870. Arquivo Barão de Cotegipe, lata 920, pasta 133). Ele e outros homens de Estado e formadores de opinião de sua época acreditavam ser muito provável a guerra do Império com a Argentina, cabendo a esta o papel de agressora.

Um ano e meio após ter partido do Rio de Janeiro, Paranhos retornou a essa capital em agosto de 1870. Somente o fez após a eleição da Assembleia Constituinte paraguaia e de ter encaminhado a eleição presidencial para a vitória de candidato que se alinhava ao Império. No Rio de Janeiro, Paranhos permaneceu apenas três meses, tempo em que recebeu de Pedro II o título de Visconde do Rio Branco, retornando ao Rio da Prata para negociar com os governos argentino e uruguaio os termos do tratado de paz definitivo que seria apresentado ao governo constitucional paraguaio. Dependia do conteúdo desse tratado a realização dos objetivos da diplomacia imperial quanto ao Paraguai. Os representantes aliados se reuniram em Buenos Aires e Carlos Tejedor, novo chanceler argentino, defendeu a aplicação dos termos do Tratado da Tríplice Aliança e rejeitou a proposta de Rio Branco de que os aliados garantiriam perpetuamente a independência paraguaia. A recusa reforçava no diplomata brasileiro as suspeitas de haver na Argentina um plano

de, no futuro, anexar o Paraguai (Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, 1872, Anexo 1, p. 185-187).

Rio Branco teve, porém, de voltar ao Rio de Janeiro, chamado por Pedro II para presidir o Conselho de Ministros, que foi o mais longo da história do 2º Reinado (1871-1875). Para o Rio da Prata foi enviado o barão de Cotegipe, que deu continuidade à aliança informal entre um vencedor da guerra, o Império, e o vencido, o Paraguai, contra outro vencedor, a Argentina. Em 1872, Cotegipe assinou em Assunção o tratado de paz em separado com o Paraguai, tornando explícito o fim da Tríplice Aliança, o que causou enorme reação contrária em Buenos Aires; chegou-se, mesmo, em falar em guerra entre o Império e Argentina na imprensa dos dois países. O Gabinete Rio Branco não recuou e ratificou o Tratado de Paz, além de manter o apoio à soberania paraguaia sobre o Chaco. Somente em 1876, no ano seguinte ao término do Gabinete Rio Branco, foi assinado o Tratado de Paz entre a Argentina e o Paraguai, pelo qual a posse do Chaco Boreal ficou para ser decidida por arbitragem do presidente dos Estados Unidos, este decidiu que ele pertencia ao Paraguai.

Coube ao Visconde do Rio Branco implementar no Rio da Prata a política elaborada na década de 1840, de garantia da livre navegação dos rios platinos; de contenção da influência de Buenos Aires e de defesa das independências paraguaia e uruguaia; e de definição das fronteiras do Império pelo critério do *uti possidetis*. Orientou-se por suas convicções de aversão a radicalismos; de defesa do Estado Monárquico e de sua integridade territorial (no Prata e na região Amazônica); e da ação diplomática como instrumento do progresso, que via obstaculizado pelos ditadores e aqueles que almejavam esta condição. Sua atuação no Rio da Prata, como ministro plenipotenciário; ministro dos Negócios Estrangeiros; enviado especial e presidente do Conselho de Ministros se confunde com a construção da hegemonia do Estado Monárquico na região.

Via a Monarquia como instrumento de progresso, tanto por corresponder à realidade histórica brasileira, quanto por garantir a estabilidade política, assim como o era propícia ao progresso a circulação de mercadorias e de ideias, as quais demandavam a livre navegação – em 1866, em nome do avanço da civilização e da coerência, ele se colocou a favor da abertura à navegação do rio Amazonas (Atas do Conselho de Estado, 1865 a 1877: 79--80). O Visconde do Rio Branco era pragmático, defendendo que os problemas internacionais se resolviam pela negociação diplomática, pelo diálogo, pela exposição de argumentos jurídicos e históricos, mas reconhecendo na força militar elemento auxiliar necessário para o Estado Monárquico defender seus direitos. Era, porém, um otimista quanto ao futuro, afirmando, em 1870, crer que:

> *o cristianismo e a civilização moderna, que nele se funda, vão estabelecendo uma fraternidade de sentimentos e de interesses entre os povos, que tende a acabar com o antagonismo de raças, com o egoísmo de políticas retrógradas ou de ambições ilegítimas, [e] que, sob o ponto de vista da religião e da filosofia, todos os povos caminham para o mesmo destino e se pode dizer que constituem uma só família, isto é, a grande família que se chama humanidade (FRANCO, 2005, p. 468).*

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império*. 2ª ed. São Paulo: SENAC; Brasília: FUNAG, 2001.

BAPTISTA PEREIRA. *Figuras do Império e outros ensaios*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1934, coleção Brasiliana.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O Expansionismo brasileiro*; o papel do Brasil na Bacia do Prata. Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985.

BARRIO, César de Oliveira Lima. *A Missão Paranhos ao Prata (1864--1865)*; diplomacia e política na eclosão da Guerra do Paraguai. Brasília: FUNAG, 2010.

BESOUCHET, Lidia. *José Maria Paranhos, visconde do Rio Branco*; ensaio histórico-biográfico. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

CARVALHO, J.M. *A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ/ Relume – Dumará, 1996.

DORATIOTO, Francisco. O Império do Brasil e as grandes potências. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América* (estudos em homenagem a Amado Luiz Cervo). Brasília: IBRI/FUNAG, 2003, p. 133-152.

_____. A ocupação político-militar brasileira do Paraguai (1869--1876). In: CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik (orgs.). *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: FGV/Bom Texto, 2004, p. 209-235.

CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA. *Consultores do Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Rio de Janeiro: CHDD; Brasília: FUNAG, 2006.

FAUSTO, Bóris. *História do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: EdUSP, 1995.

FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Com a palavra o visconde do Rio Branco*; a política exterior no Parlamento Imperial. Brasília: CHDD/ FUNAG, 2005.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília: FUNAG, 2005.

IMPÉRIO DO BRASIL. *Atas do Conselho de Estado*. Disponível em:<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/188985>. Acesso em: 15/4/2013.

_____. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, 1842-1846. Disponível em: <http://www.crl.edu/pt-br/brazil/ministerial/rela%C3%A7oes_exteriores>. Acesso em: 18/3/2013.

MONIZ BARRETO, Rozendo. *José da Silva Paranhos:* visconde do Rio Branco (elogio histórico proferido na augusta presença de S.M. o Imperador, em nome da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional pelo dr. Rozendo Moniz Barreto). Rio de Janeiro: Typographia Universal de H. Laemmert & Cia., 1884.

NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império; Nabuco de Araújo*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, s.d.

POUBEL, Martha Werneck. Um estudo da História da Estatística: o 1º Censo Demográfico, In: SEMINÁRIO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MATEMÁTICA, IX, 2011, Aracaju. *Anais*... Disponível em: <http://www.each.usp.br/ixsnhm/Anaisixsnhm/Comunicacoes/1_Poubel_M_W_Um_Estudo_da_Hist%C3%B3ria_da_Estat%C3%ADstica.pdf>. Acesso em: 22/4/2013.

PARANHOS, José Maria da Silva. *Cartas ao amigo ausente*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 2008.

RICUPERO, Rubens. Relendo a *Introdução às obras do Barão do Rio Branco,* de A. G. de Araujo Jorge. In: JORGE, A. G. de Araujo. *Introdução às obras do Barão do Rio Branco*. Brasília: FUNAG, 2012, p. 11-42.

RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos Júnior, Barão de. José Maria da Silva Paranhos, visconde do Rio Branco in *Obras do Barão do Rio Branco*. Brasília: FUNAG, 2012, coleção Obras do Barão do Rio Branco, v. VII (Biografias), p. 149-286.

TAUNAY, Alfredo d'Escragnolle. *O Visconde do Rio Branco*: esboço biográphico. Rio de Janeiro: Leuzinger & Filhos, 1884.

Joaquim Tomás do Amaral

Carioca de família de funcionários públicos, cujo pai contribuiu para criação da Real Academia Militar em 1810, depois Escola Militar. Contou com um irmão diplomata. Abandonou o curso de medicina em favor da função pública aos vinte e dois anos. Desempenhou missões diplomáticas no exterior, destacando-se suas missões em Estados do Prata, por quatro anos, uma verdadeira escola para a diplomacia brasileira, em razão da ebulição política na vizinhança. Acumulou experiência, pensamento e conhecimento, especialmente orientados à superação de desafios das relações exteriores, evidenciados por três questões: a prepotência do representante britânico no Rio de Janeiro, William Christie, a instabilidade no Prata e a Guerra do Paraguai, enfim, questões de limites de que dependiam a paz e a tranquilidade do Brasil. Gozava de elevado prestígio no meio político e diplomático de então, havendo sido agraciado com títulos e honrarias brasileiros

e estrangeiros, pelos governos da Bélgica, Prússia, Espanha, Itália e China. O regime republicano o manteve no posto, em razão de competência reconhecida por Quintino Bocaiúva e Floriano Peixoto.

Joaquim Tomás do Amaral (Visconde de Cabo Frio): o pensamento gestor

Amado Luiz Cervo

Introdução

Joaquim Tomás do Amaral, Visconde de Cabo Frio, ocupou o posto de diretor-geral da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, depois Ministério das Relações Exteriores, entre 1865 e 1907, ano de sua morte. Manteve-se no exercício da função, portanto, por mais de quatro décadas e apesar da mudança do regime político em 1889, a transição da Monarquia à República.

Uma das primeiras questões que vem à mente do estudioso consiste em indagar: como os serviços de um alto funcionário de Estado tenham sido requisitados tanto pelo imperador D. Pedro II quanto pelos presidentes Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, que o erradicaram do poder?

A literatura especializada produziu imagens controversas do Visconde. Foi chamado de "arquivo vivo", em razão do domínio que exercia sobre a documentação diplomática brasileira e estrangeira, necessária à instrução de qualquer decisão na área das relações

exteriores do Brasil. De "burocrata", introvertido, em razão da visão curta da política exterior, visão presumivelmente obstrutora daquela inovação de tendências demandada pela conjuntura. De exemplo de dedicação e empenho no exercício da função pública.

Nossa hipótese de trabalho é diferente. Estamos convencidos de que o Visconde de Cabo Frio supera estas e outras imagens, ao dar uma contribuição própria à evolução do pensamento diplomático brasileiro por meio da construção do pensamento gestor. Com efeito, como dirá o chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, para evitar que "tudo acabe em um cafezinho", a negociação diplomática há de cultivar a propensão ao resultado. Essa preocupação com a eficiência diplomática, a produção do resultado, orientou a atividade do diretor-geral da diplomacia brasileira durante mais de quarenta anos em que se manteve no posto a serviço do Estado.

Outros renomados diplomatas brasileiros do Império, antecessores de Cabo Frio, haviam por certo lançado raízes de um pensamento gestor. A ele teria pertencido, contudo, o mérito de elevar esse pensamento a maior consideração por parte do Estado, como se fosse um valor permanente, aliás conveniente a qualquer área da administração.

Examinaremos primeiramente as intepretações da literatura especializada sobre o pensamento e a ação de Cabo Frio. Em seguida aprofundamos a gênese e o perfil de seu pensamento gestor. Enfim, apontamos benefícios e riscos possíveis desse pensamento.

Utilizamos estudos disponíveis acerca das relações exteriores do Brasil durante a passagem do século XIX para o XX, com o fim de iluminar o contexto de produção do pensamento de Cabo Frio e de examinar sua aplicabilidade. Analisamos escritos do diplomata com o fim de identificar a essência de seu pensamento. Amarramos, enfim, as duas categorias de fontes com o intuito de avaliar

benefícios e limites do pensamento gestor aplicado à condução das relações exteriores do país.

Avaliações da atuação e do pensamento de Cabo Frio

Estudos monográficos sobre Cabo Frio são praticamente inexistentes, além do breve ensaio biográfico publicado por José Antônio d'Espinheiro em 1903. Há, contudo, referências perspicazes sobre seu desempenho como diplomata, inseridas nas obras de Sérgio Correa da Costa, Luís Viana Filho, Álvaro Lins, Pandiá Calógeras, Nícia Vilela Luz, Zairo Borges Cheibub e Clodoaldo Bueno, entre outros. Em sua maioria, esses estudos aprofundam o pensamento já maduro de Cabo Rio, não o da época da Monarquia, porém do início da República.

Ao manipular imensa documentação diplomática, Sérgio Correa da Costa identificou traços do pensamento de Cabo Frio com base em evidências empíricas. Cabo Frio carregou para a República aquela aversão a tratados cultivada pela diplomacia imperial desde os famigerados tratados de reconhecimento da Independência, que restringiram a autonomia decisória do governo e prejudicaram a formação nacional, segundo interpretações da maioria dos estadistas brasileiros do século XIX. Essa aversão se reforça em Cabo Frio diante do fiasco do tratado de limites com a Argentina, firmado pelo primeiro ministro das Relações Exteriores do Brasil, Quintino Bocaiúva, e do tratado de comércio com os Estados Unidos, também firmado precipitadamente pela jovem República brasileira.

Uma manifestação concreta da aversão a tratados será provocada por Portugal. Ao tempo de Paço d'Arcos, Portugal mandou ao Brasil o enviado especial Matoso dos Santos com a

missão de negociar seu tratado de comércio, já que o Brasil havia firmado um primeiro com os Estados Unidos. O ministro Justo Leite Chermont, o segundo ministro das Relações Exteriores da República, que mantivera Cabo Frio em seu posto, o recebeu e examinou a proposta. O titular da pasta era a favor da negociação, porém o diretor-geral, desconfiado, julgou mais adequado aos interesses brasileiros bloqueá-la.

Com efeito, em meio à instabilidade do cargo de ministro das Relações Exteriores, visto que entre a proclamação da República em 1889 e a ascensão do Barão do Rio Branco em 1902 onze ministros haviam precedido o patrono da diplomacia, Cabo Frio parecia ser a instituição. Os ministros transitavam e não impunham sua vontade ao diretor-geral, que permanecia, firme, temido e conservador.

A correspondência de Paço d'Arcos revela um Cabo Frio erudito, exibindo qualidades, porém desconfiado de todas as nações, todas querendo em seu entender enganar o Brasil e explorá-lo, inclusive Portugal, disposto a sugar a eterna colônia que ainda concebia ser o Brasil. Por tais razões, de acordo com o dirigente português, opunha-se ao tratado de comércio, aliás a todos os tratados. Desconfiava de todas as nações.

De fato, o diretor-geral obstrui nas reuniões de negociação as iniciativas de Chermont por meio de ardis burocráticos e sarcasmos, irritando o representante português. Apesar de tudo, o tratado é firmado a 14 de janeiro de 1892, quando já era Fernando Lobo Leite Pereira o ministro das Relações Exteriores. Talvez pela oposição do próprio presidente Floriano, ou de Cabo Frio, o Congresso deu a entender que se negaria a ratificar o tratado de comércio português, que nem recebeu nem examinou, quando eclode a Revolta da Armada. Aliás, a República de Floriano não aceitava mais prender-se a tratado algum com qualquer nação: a aversão a tratados é comum entre Cabo Frio e o Marechal. Triunfa,

pois, o pensamento de Cabo Frio no início da República, tanto em razão de seu conservadorismo quanto pelo fato de o Tratado de Missões com a Argentina, feito por Deodoro da Fonseca, ter sido mal recebido no meio político brasileiro e o de comércio com os Estados Unidos haver suscitado reclamações das diplomacias europeias. Chile, França e Alemanha frustraram-se por verem malograr suas propostas de tratados de comércio encaminhadas por representantes diplomáticos no Rio de Janeiro. O de Portugal perdeu validade ao expirar-se o prazo de ratificação. Cabo Frio comunicou o fato ao governo português, com ironia: sem recusa formal, o tratado morreu (COSTA, 1979, p. 213-218).

Nos primeiros anos da República, incorporam-se, pois, tradições da diplomacia imperial: aversão a tratados, estilo de negociação altivo e elegância de trato. Referindo-se à nota de 13 de maio de 1894, por meio da qual o governo brasileiro rompia as relações diplomáticas com Portugal em razão da atitude deste país diante da Revolta da Armada, Sérgio Correa da Costa escreveu,

> *Está à altura das melhores tradições da diplomacia imperial, que a República incorpora e consolida sob a custódia e o zelo do Visconde de Cabo Frio. A nota reflete, a um tempo, a personalidade do Marechal Floriano, firme e paciente, e o acervo de experiência e saber do velho servidor da nossa diplomacia (p. 71).*

Correa da Costa nos presenteia, em suma, com uma interpretação plena de sentido sobre o papel de Cabo Frio: o real condutor da diplomacia, exceto em algum caso, por sobre o desfile de ministros na pasta durante a fase de implantação da República.

Os biógrafos do Barão do Rio Branco, por sua vez, costumam fornecer de Cabo Frio um perfil pouco lisonjeiro, agregando-lhe o fato de que o patrono da diplomacia brasileira não o apreciaria. Segundo Luís Viana Filho, Rio Branco apenas o tolerava em razão

do cargo de diretor-geral. Com Viana Filho concordam nesse ponto Álvaro Lins e Pandiá Calógeras.

Lins o deprecia, considerando-o: "figura dominadora e absorvente", com "ausência de imaginação e de ímpeto criador". Teria dirigido a Secretaria de Estrangeiros do mesmo modo desde 1865, como burocrata, sem sequer perceber a transição para a República.

> *Ele representava ali o passado e a tradição, mas um passado estático e uma tradição estagnada. Vinha sendo desde a República o verdadeiro ministro, com exceção dos períodos de Quintino Bocaiúva e de Carlos de Carvalho. Pelos conhecimentos da política externa, pela continuidade afinal vitalícia no cargo de diretor-geral, criara uma situação de domínio no Itamaraty. Era o funcionário indispensável, o mestre-escola, ao qual os ministros recorriam e a quem acabavam por entregar quase completamente os negócios da pasta (LINS, 1996, p. 309).*

Para Calógeras, Cabo Frio ignorava ministro que viesse com ideia de novas diretrizes de política externa: é bobagem, a tradição basta. Consciente da relevância decisória da tradição, como que exclusiva fonte de instrução, e da competência no exercício do cargo, redigia pareceres e encaminhava processos instruídos. O Barão escreveu que ele deveria ficar no cargo até morrer. O Barão o conhecia desde menino, não o tinha como amigo e temia contrariá-lo. Manteve-o, porém acabou com a "ditadura funcional", nada cedendo ao velho diplomata de seus poderes de ministro. Rompeu, portanto, com o papel de ministro sem pasta, que se impunha a ministros de mandato efêmero, frequentemente desconhecedores da arte diplomática. Apesar de agraciá-lo com gentilezas, elogios e honrarias, até mesmo aumento salarial.

Lins conclui desse modo sua avaliação a respeito do diretor-geral:

> *Ficariam no Itamarati os dois espíritos: o de Rio Branco e o de Cabo Frio, o do ministro e o do diretor-geral. O de Rio Branco tinha a forma de uma política diplomática em grande estilo, com a amplitude da sua capacidade de estadista e a projeção de sua personalidade dominadora; o de Cabo Frio tinha a forma de uma eficiente organização burocrática, com a ordem e a regularidade de seu feitio de admirável funcionário (LINS, 1996, p. 312).*

Ao aceitar o cargo, Rio Branco traçou as bases de uma reforma modernizadora do Itamaraty, porém cuidou para que Cabo Frio não viesse a saber que tais bases seriam encaminhadas ao presidente. Veria, depois, o jeito de fazê-lo aceitar a necessária reforma. Evitou, portanto, reproduzir a tentativa de Inocêncio Serzedello Correa, que Cabo Frio boicotara com coerência ideológica e êxito prático.

A imagem que os dois intérpretes, Lins e Calógeras, reproduzem de Cabo Frio, de homem sem pensamento inovador, dominador, introspectivo e produto do tempo, corresponderia à realidade de sua vida? Mais adiante, ver-se-á que tal não é nossa convicção. Contudo, outros estudiosos estabelecem novos limites ao avaliarem a atuação positiva do Visconde.

De acordo com Nícia Vilela Luz, o regime republicano trouxera ânimo aos industrialistas, que dele esperavam alento de progresso. Eram convictos representantes desse pensamento Amaro Cavalcânti e Serzedelo Correa. Mas Cabo Frio os ignorava, encastelado em seu burocratismo tradicionalista como, ademais, não fazia conta até mesmo da oposição dos liberais Joaquim Murtinho e Américo Werneck às indústrias artificiais, nutridas de exagerado protecionismo, que elevava custos de produção. Agia Cabo Frio como se a formação nacional nada devesse à manutenção

de estruturas econômicas primárias ou ao avanço da organização econômica para a modernização industrial. Uma alienação mental diante de tendências históricas estruturantes?

Clodoaldo Bueno, moderno analista das relações internacionais do Brasil quando do advento da República, não confere destaque ao diretor-geral na formulação da política exterior do novo regime. Deixa, contudo, entender que se estaria diante de um homem com visão de mundo, porém preso em seus despachos à tradição da diplomacia imperial. Não de um inovador, porém de um administrador sem criatividade.

Entre os estudos acerca da atuação de Cabo Frio, a dissertação apresentada por Zairo Borges Cheibub em 1984 vai além de esporádicas e convencionais observações, na medida em que situa o trabalho do diretor-geral na institucionalização da pasta e na perspectiva de amadurecimento da carreira diplomática.

Durante o Império, segundo esse autor, os diplomatas não se diferenciavam de outros setores da administração, vista e tratada como patrimônio das elites, aliás pouco profissionalizadas. Mas a ordem se perpetuava dessa forma. Especialmente se for levada em conta a existência de uma elite estável e homogênea. O Estado brasileiro, por certo, era expressão dessa ordem, ao ostentar, à diferença dos vizinhos, continuidade de políticas e de pensamento. Veja-se, por exemplo, a questão das fronteiras. A racionalidade inerente à ação diplomática vem também do cargo de diretor-geral que substituiu o de Oficial Maior. Ao assumir o cargo de diretor-geral da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, em 1865, o Visconde do Cabo Frio nele permanecerá até pouco antes de morrer, em 1907, tempo suficiente para imprimir sua marca pessoal à função, marca que iremos mais adiante designar de *pensamento gestor*.

A importância de Cabo Frio para a institucionalização da carreira diplomática, de acordo com o estudo de Cheibub, é percebida de múltiplas formas: a) manutenção da tradição diplomática; b) prolongamento da tradição imperial à República; c) estabilidade que se sobrepõe às mudanças de ministros; d) o Ministério das Relações Exteriores não se transforma como os outros setores da administração do Estado com o advento da República. Em suma: e) Cabo Frio "representava a instituição no que concerne à manutenção das regras, costumes e comportamentos tradicionais. Força e prestígio que não se baseavam no elemento pessoal, mas no seu símbolo, enquanto representante das tradições imperiais" (CHEIBUB, 1984, p. 41).

Rio Branco, prossegue esse autor, herda e inova. Moderniza o Itamaraty, enaltece seu prestígio. Centraliza a gestão em sua pessoa, por isso inevitavelmente disputa com Cabo Frio e com chefes de seções! Quebra costumes de reacionários! Fortalece o gabinete do ministro em detrimento da estrutura do Ministério. Ou seja, segundo o juízo severo de Cheibub, Rio Branco enfraquece a instituição e fortalece a pessoa. Por isso, apenas em 1931 criar-se-á a função de chefe da Secretaria-Geral, o atual secretário-geral (CHEIBUB, 1984, p. 42).

Cheibub conclui seu estudo, firmando posições: a) o Itamaraty pertencia às elites e apenas irá se democratizar após a Segunda Guerra, com a criação do Instituto Rio Branco; b) essa evolução não impede que adapte ao longo do tempo sua estrutura institucional aos diferentes momentos da política exterior, por exemplo, diante da instabilidade do Prata, da definição das fronteiras, do comércio exterior, da dívida externa, da industrialização, especialmente quando o impulso procede de fora da instituição; c) o corpo diplomático analisa a política exterior, função nobre e superior, e pode marcar momentos, como a Política Externa Independente; d) define a política exterior quando outros atores não o fazem, tais

como Ministérios, Universidades, federações ou confederações de segmentos organizados da sociedade etc.

Com esse autor, ousaríamos concluir: o fortalecimento da gestão no Itamaraty passa por: a) continuidade institucional com Cabo Frio; b) elevação do prestígio e enfraquecimento da estrutura com Rio Branco; c) consolidação do equilíbrio institucional a partir de 1931; d) democratização e profissionalização desde a criação do Instituto Rio Branco após a Segunda Guerra.

A construção do pensamento gestor

Nosso argumento centra-se na construção do perfil de pensamento gestor, como sendo o perfil próprio do Visconde de Cabo Frio e seu legado pessoal.

A gênese desse pensamento gestor tira força de três mecanismos nutricionais: a redação de instruções dirigidas ao Conselho de Estado durante a Monarquia; a redação de pareceres destinados aos ministros da pasta dos Estrangeiros; enfim, os despachos que encaminhava para chefes de seções ou de legações, por vezes simplesmente assumidos como próprios e por estes assinados.

Além desses mecanismos que alimentavam seu pensamento gestor pela via da análise de documentos, Cabo Frio evoluía para a maturidade mental por meio de vasta correspondência que mantinha com grandes personalidades da época, brasileiros e estrangeiros. O *Arquivo Particular do Visconde do Cabo Frio*, doado pela família ao Arquivo Histórico do Itamaraty em 1909, cujo catálogo foi concluído em 1967, contém documentos das missões em Bruxelas, Buenos Aires, Londres, Rio da Prata e Montevidéu, de

assuntos internacionais e administrativos, além dessa interessante correspondência com personalidades da época.

Ao redigir os textos acima referidos, munido de preocupação pela aplicabilidade, servia-se Cabo Frio do acervo documental do Itamaraty, constituído com zelo e responsabilidade institucional desde a Independência, aliás enriquecido com fontes anteriores a esse período, porque consideradas úteis à gestão diplomática. Das fontes de arquivo que manipulou por décadas extraía conhecimento sobre a inserção internacional do país, seus desafios, suas tendências. Tudo isso, em seu entender, caracterizado por crescente e contínuo êxito. O espírito gestor de Cabo Frio inclinava-se para o lado valorativo da experiência histórica, não para o lado crítico ou inovador.

Não convém, contudo, supor que Cabo Frio ignorasse o nível superior à ação diplomática, aquele que necessita domá-la e orientá-la: a política exterior. Esta, como sempre escrevemos, ao rechear a negociação diplomática de interesses, valores e padrões de conduta assentados sobre necessidades e conveniências da formação nacional, fornece à negociação seu conteúdo correto.

Ao auscultar meios, fins e riscos de uma decisão, levando em conta impactos do interno e do externo, o decisor eleva a política exterior a seu grau mais avançado, que corresponde ao grau de estratégia de inserção internacional. Não convém, agora, supor que Cabo Frio fosse dotado de todos os atributos de um estrategista das relações internacionais do Brasil.

Desde que assumiu o cargo de diretor-geral em 1865, Cabo Frio é solicitado de rotina a redigir instruções, atendendo a solicitações de membros do Conselho de Estado. Ao examinarmos as Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros, já publicadas em sua totalidade, percebemos que Cabo Frio encaminhava tais instruções com frequência e com dimensões variadas, que se

estendiam de uma ou poucas páginas a constituírem-se volumes, alguns dos quais publicados.

Sabemos que o Conselho de Estado, quinto poder na acepção de José Honório Rodrigues, ocupava-se de todas as questões relevantes das relações exteriores do Brasil e instruía, a pedido do imperador, a decisão a ser tomada. O trabalho do instrutor mergulhava, pois, no âmago da decisão política. Cabo Frio sabia disso, aliás com suas instruções banhava-se no ambiente político que deveria conhecer e dominar por ofício.

Examinemos, a título de demonstração empírica, alguns aspectos dessa atuação de Cabo Frio, enquanto exerce a função de instruir o processo decisório em política exterior. Temos por fim captar com essa tarefa a aprendizagem do pensamento gestor ao longo do tempo.

Em julho de 1859, portanto antes de ser Joaquim Tomás do Amaral incumbido da direção-geral da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, José Maria da Silva Paranhos, o estadista de maior peso na condução da política exterior do Império, escreve-lhe, por duas vezes, em linguagem respeitosa, solicitando que redija instruções e as encaminhe ao comandante-em-chefe das forças navais no Prata acerca da neutralidade da ilha Martim Garcia, situada na desembocadura do Rio da Prata de frente a Buenos Aires. O estatuto da ilha era crucial para o controle do estuário, uma questão geopolítica e de segurança, portanto, muito delicada. A função de Amaral, no entender de Paranhos, consiste em dar a conhecer ao Comandante a posição histórica da ilha nos fatos e na negociação entre os governos regionais. A si Paranhos reserva a descrição da conjuntura, o cálculo de riscos de decisões operacionais e o cuidado político requerido pela situação.

Em 1869, o mesmo Paranhos solicita a Cabo Frio um parecer referente ao pedido da Alemanha do Norte de uma Convenção

Consular com o Império. Após estudar os papéis da Secretaria, Cabo Frio não evidencia nexo entre conhecimento de causa e decisão. As convenções consulares, cinco ao todo a começar pela da França, regulamentavam direitos de estrangeiros residentes. Eram tema sério, escrevia, pelos termos que continham e pela interpretação que as potências lhes davam. Mas o diretor-geral se eximia de opinar, deixando tal responsabilidade ao governo: existem argumentos pela aceitação da nova convenção, que o governo igualmente pode rejeitar.

Frequentemente, o diretor-geral encaminha à Seção de Estrangeiros do Conselho de Estado conjuntos de documentos sobre uma determinada questão sob exame, porém sem opinar, apenas autentificando os documentos com sua rotineira assinatura – *Conforme, Barão de Cabo Frio*. Por vezes opina, mediante parecer escrito.

Em 1869, por exemplo, pondera justo, com base em resoluções anteriores, pertinentes ou similares, cobrar tarifa de entrada por via terrestre no Rio Grande do Sul de cargas provenientes do Uruguai, visto que se cobra quando chegam por navegação, ademais convém arrecadar recursos com que custear o soldo dos cônsules, acrescenta com seu senso prático.

Opina também acerca de naturalização de marroquinos que regressavam a seu país, se lhes convinha manter a tutela do Império ou se haveriam de submeter-se àquela do Sultão, que então governava o Marrocos. E ainda acerca de pedidos de extradição de presumíveis criminosos, feitos por governos estrangeiros. Nesses casos todos, Cabo Frio consultava a correspondência diplomática pertinente e as bases legais de acordos, tratados, termos aditivos e dispositivos consignados em outros textos jurídicos.

A tarefa de localizar e arrolar documentos, depois remetê-los ao Conselho sem opinar sobre questões em exame, as mais variadas,

corresponde à tarefa mais frequente executada pelo diretor-geral: assim desfilam sobre sua mesa, em forma de dossiês por ele confeccionados, questões de fronteira, pedidos de indenização, tutelas, presença de companhias estrangeiras no país e outras. Uma tarefa, portanto, que o tornava conhecedor do arquivo e da aplicabilidade de uso de documentos diplomáticos.

Cabo Frio não se nega, contudo, a emitir parecer por escrito sobre a questão debatida no Conselho, parecendo preferir fazê-lo quando a questão era relevante em termos de decisão de política exterior. Nessas ocasiões, esmiuçava o fato, desde a documentação manipulada, e investia no parecer perceptível bom senso e cálculo político.

É o caso do parecer que encaminha no dia 15 de janeiro de 1875 acerca das indenizações resultantes da guerra do Paraguai. Ao vencedor, como se sabe através da História e como confirmam, por exemplo, as imposições feitas à Alemanha após a Primeira Guerra Mundial, o *diktat*, motivo de deterioração progressiva das relações internacionais durante o período entreguerras, todo o direito de exigir reparações. Em 1875, Cabo Frio emitia um parecer sobre indenizações de presumíveis vítimas das operações do exército paraguaio, parecer cheio de equilíbrio e bom senso, verdadeira lição de mestre da arte política.

As indenizações requeridas ao governo paraguaio, nação então arruinada e empobrecida, por brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, elevavam-se a tal monta que correspondiam, anualmente, ao total da arrecadação nacional do país vizinho. Cabo Frio percebe a angústia do governo derrotado, expressa em documentos oficiais sob suas mãos, que diziam: não nos é possível pagar, pois que equivalem à renda do país. E opina que corresponde a mau negócio levar o derrotado à ruína e que convém atenuar o montante da exigência. Elevava-se tal montante requerido, nos

cálculos de Cabo Frio, a dez milhões de pesos fortes, além de quatro milhões de juros.

A solução adviria, segundo o parecer de Cabo Frio, da própria Comissão incumbida de arbitrar: que prossiga seu trabalho, leve em conta as ponderações do governo paraguaio e de seu representante no Rio de Janeiro e julgue com senso de justiça e equidade. Além de explicitar o espírito que deveria nortear a decisão, revelando pleno domínio de conhecimento do caso em exame, Cabo Frio aponta concretamente o modo de fazer para conformar a decisão política ao espírito político que lhe convinha: a) dispensar os juros; b) parcelar por ano; c) reduzir a dívida, d) receber em apólices; e) eliminar indenizações por danos ao patrimônio público do Paraguai.

Evidenciando a capacidade de superar sua função de burocrata autenticador de papéis, oferece aos conselheiros um projeto de Tratado acerca da dívida do Paraguai, com base nesses termos e assentado nessa filosofia política. Sucesso assegurado: diante do parecer do Barão de Cabo Frio, o Conselho de Estado sugere ao imperador reduzir a dívida a dois milhões e atenuar os juros, que seriam devidos somente a partir de 1876.

Outro tema relevante tratado por Cabo Frio com o intuito de prover solução diplomática por meio da decisão política advém do Aviso de 1882 do imperador. Este consulta a Seção de Estrangeiros do Conselho de Estado sobre Ajuste pendente, derivado da Convenção de 2 de junho de 1858, que criou a Comissão Mista para julgamento e liquidação das reclamações anglo-brasileiras da época do tráfico de escravos e de sua repressão pela marinha britânica. O Conselho de Estado solicita instruções ao diretor-geral da Secretaria dos Negócios Estrangeiros, Barão de Cabo Frio, que desse modo assina duas Informações endereçadas ao

Conselho, reunidas e publicadas no respectivo volume arrolado na bibliografia.

A *Primeira Informação*, com dezoito páginas impressas, foi assinada em 14 de fevereiro de 1880. Nela Cabo Frio relata os trabalhos da Comissão Mista, as notas de William Christie, as interpretações dos governos acerca da Convenção de 1858, os pareceres do Conselho de Estado, os montantes das indenizações requeridas, contestadas e recalculadas, como ainda a mudança de Comissão. Cabo Frio revela que todas as negociações foram inúteis, não se havendo chegado a qualquer entendimento acerca de reclamações e indenizações até 14 de fevereiro de 1880, quando assina a *Informação*. Nesse ano, decidiu-se então que as reclamações dos dois governos seriam julgadas separadamente, consoante o alvitre ponderado por Cabo Frio.

Apesar de técnico, não conclusivo em respeito ao julgamento soberano do Conselho de Estado, reproduzindo citações abundantes de documentos diplomáticos de ambos os lados, o conteúdo da *Informação* instrui e conduz a decisão racionalmente à solução. Cabo Frio desempenha a responsabilidade de reproduzir, como afirma, "o estado da questão", porém o faz dotado de acentuada propensão à solução.

A *Segunda Informação*, com nove páginas impressas, foi assinada dois anos depois, a 27 de fevereiro de 1882. Cabo Frio retoma o "estado da questão" durante o intervalo. Parece perder a paciência diante das intermináveis discussões do Conselho de Estado e das reações de ambas as diplomacias, incapazes de chegar à decisão. Muda o tom e se torna claramente opinativo. Vai mais longe, reproduz as convenções bilaterais sobre o tráfico de escravos e seus ajustes desde antes da Independência, a Lei *Aberdeen* e seus impactos, e conclui que houve inegavelmente abusos cometidos pela marinha britânica contra navios brasileiros, à margem

dos termos conveniados. À diferença da primeira, a segunda *Informação* contém mais de 50% de texto próprio de Cabo Frio, que explicita claramente a opinião pessoal. Já não é mais o burocrata que opera, é o gestor. Este, com efeito, condensa em nove páginas a ação diplomática, a legislação, a história do tráfico, a história da repressão; esmiúça o todo e instrui o Conselho de Estado para que tome, enfim, decisão conclusiva. Se prosseguir insistindo em reclamações, ousa advertir, como fez durante décadas, o governo imperial "dificulta, se não impossibilita o julgamento", escreve Cabo Frio, preocupado com a eficiência diplomática. Sem perder o respeito pelos Conselheiros, transita de burocrata a gestor: "Há, porém, outro modo de transigir, que talvez seja praticável"; cada governo retire as reclamações e indenize seus próprios súditos. As brasileiras, nos cálculos de Cabo Frio, alcançariam mil contos. Esse modo de transigir evitaria a criação de mais uma Comissão Mista, no que se pensava efetivamente, a qual, porém, malograria como as anteriores, na opinião de Cabo Frio, prolongando discussões diplomáticas burocratizadas, inúteis e inconclusivas. Assim se revela o pensamento de Cabo Frio: a do gestor preocupado com o resultado da ação diplomática, em detrimento da diplomacia pura, quando esta se prolonga indefinidamente em discussões estéreis, gravadas em convenções, notas, correspondências, reuniões, comissões, tratados e negociações intermináveis, sem alcançar o resultado. O pensamento gestor de Cabo Frio induz do melhor modo a autoavaliação da ação diplomática.

É presumível que tenha observado a necessidade de eficiência da gestão para a diplomacia por meio de suas experiências na África, nos Estados do Prata e na Bélgica, onde sua intervenção, propensa ao resultado, foi decisiva para se obter, em 1863, o laudo que encerrou como um relâmpago a questão William Christie: eficiência diplomática é o que importa para o diretor-geral.

Outro tema candente, sobre o qual não se recusa a opinar por escrito diante do Conselho de Estado, é tratado pela instrução que encaminha à Seção de Estrangeiros, para a sessão de 29 janeiro de 1884, sobre o trato a ser dado à questão pendente dos limites entre Brasil e Argentina. Diante de três alternativas decisórias, a nomeação de uma comissão bilateral para estudar a proposta, a designação de um árbitro, ou ambas, caso não se chegue ao entendimento, o Barão do Cabo Frio concorda com a proposta feita pelo ministro argentino no Rio de Janeiro, segundo a qual conviria para se alcançar a solução o estudo objetivo da Comissão, a ser oferecido como subsídio à sentença do árbitro. Outra demonstração de racionalidade e bom senso do gestor.

Na verdade, a questão dos limites com a Argentina tratou Cabo Frio das duas formas: opinião pessoal e composição de enorme dossiê documental. A opinião escrita dirigida ao Conselho consta na instrução acima referida, inspirada no vasto levantamento das fontes. Já o dossiê, exaustivo em termos de documentação, foi publicado nesse mesmo ano de 1884 em dois tomos.

O tomo I contém 138 páginas e o tomo II, 160. Reúnem documentos diplomáticos de ambos os lados acerca da árdua questão de limites entre os dois países do sul. Uma excelente coletânea apta, por certo, a instruir, mais tarde, a defesa de Rio Branco diante do árbitro norte-americano da questão.

Observa-se, portanto, que duas foram as tarefas de rotina executadas por Cabo Frio em sua relação com o Conselho de Estado: pela primeira, encaminha dossiês de documentos, selecionados para o debate adequado da questão em exame; pela segunda, redigia pareceres sobre a questão, à base de idêntica documentação. Por ambas, conclui-se logicamente, desenvolvia seu conhecimento sobre a política exterior e seus meandros e influía sobre as decisões tomadas na cúpula do poder e sobre a ação

diplomática subsequente à decisão. Não se trata de uma atuação pública e notória, aquela que chega facilmente ao conhecimento da opinião, porém de apoio logístico prestado ao gestor. Raramente teve uma instrução ou parecer elogiado publicamente, como é o caso do parecer acerca da divisão do território litigioso entre o Brasil e a Argentina.

O pensamento gestor qualifica-se por um traço essencial: a propensão ao resultado. Com efeito, a negociação diplomática pode prolongar-se indefinidamente, e bem se poderia perguntar se não é esta a ideia de infindáveis negociadores. A viagem, a comissão, a reunião, a mordomia, a conversa entre conhecidos ou novos companheiros, tudo isso, e sem resultados, enfim, não bastaria para satisfazer a opinião de quem banca a despesa? Nisso consistiria o pensamento antigestor. Indolente, sem requerer preparo, estudo, percepção adequada das necessidades e conveniências, contribuição necessária do setor externo à formação nacional. Não somente tais vícios de função estiveram ausentes da gestão de Cabo Frio. Atributos de gestor eficiente, pensamento e ação, são identificados em sua atuação.

Limites do pensamento gestor

Propensão ao resultado não parece suficiente para qualificar de modo adequado o pensamento gestor. Dois exemplos nos serão úteis para precisar a qualidade do bom pensamento gestor no início da fase republicana da história do Brasil.

O primeiro exemplo consiste na missão do primeiro ministro das Relações Exteriores ao Prata, da qual resultou o Tratado de Montevidéu de 25 de janeiro de 1890. Negociado e firmado sob alento tempestivo do republicanismo – enfim o Brasil igualava-se aos Estados americanos quanto ao regime político – o Tratado

dividia o território de Palmas ao meio, conformando-se com a proposta do chanceler argentino Estanisláo Zeballos. Desprezava longas negociações bilaterais, estrangulava a região sul do Brasil, pondo em risco a segurança e a integridade territorial. Enfim, não auscultava o interesse nacional, por isso provocou a indignação da opinião e a rejeição pelo Congresso Nacional. A questão voltou à situação anterior à República: encaminhar a solução dos limites entre Brasil e Argentina ao arbitramento do presidente dos Estados Unidos.

Pelo segundo exemplo, percebe-se outra falha possível do pensamento gestor, que não a decisão precipitada e inadequada. Contemporâneo de Cabo Frio, Rui Barbosa, organizador da República, nutria ideias sobre a importância do momento histórico, que o diretor-geral não tinha o direito de ignorar ou desprezar. Consoante admirável estudo de Carlos Henrique Cardim, Barbosa aspirava por uma República modernizadora e inovadora, marcada pela ascensão da classe média sobre o domínio das elites, uma ruptura relativamente ao atraso estrutural e ao conservadorismo monárquico. Far-se-ia esta evolução modernizadora mediante:

a) Valorização do Estado, com poder centralizado na União, com hierarquia e ordem;
b) Defesa das liberdades individuais pela vigência do Direito e aplicação da lei;
c) Promoção da descentralização do poder, em um federalismo sem excessos;
d) Luta por acelerado progresso material;
e) Diversificação da economia pela industrialização, imigração e educação;
f) Empenho pela ascensão social e preservação do *status* alcançado;

g) Visão universalista do papel do Brasil no mundo; e

h) Importância do bom conceito externo do país (Cardim, 2007, p. 21).

O conjunto das ideias avançadas por Rui Barbosa passou despercebido por Cabo Frio, incapaz de pensar a inovação e o progresso impostos pelo momento a partir de raciocínio correto acerca de estruturas arcaicas da economia e da sociedade. Logo, esse exemplo permite identificar um segundo limite do pensamento gestor: a alienação diante da realidade. Não basta a propensão ao resultado, requer-se percepção adequada de resultado conveniente à formação nacional.

O grau pessoal de alienação diante do real, todavia, não permitia a Cabo Frio operar em meio às três correntes que disputavam a ordem, ou seja, a proposta política no início da República, segundo estudo recente de Regina da Cunha Rocha: o jacobinismo, de influência francesa, o liberal-federalismo, de influência americana, e o positivismo, de inspiração em Auguste Comte. Valorização do povo, do trabalho e do empreendedorismo, da liberdade social. Por que alienar-se diante de tais perspectivas? Por que Cabo Frio não precedeu, tampouco ensinou como mestre, a linhagem de diplomatas perspicazes de que disporá a nação ainda no início na República: Lauro Severiano Müller, Domício da Gama, Octávio Mangabeira, anunciando Oswaldo Aranha, Afonso Arinos, San Tiago Dantas, Araújo Castro? Foi-lhe mais confortável acomodar-se no conservadorismo e não pensar a realidade em vez de reagir diante de incertezas e da efervescência de ideias que acompanharam a implantação da República?

A corrente conservadora à qual serve a inteligência de Cabo Frio não se impunha às mentes de então, embora sempre tenha vagado nos ambientes da gestão: à política exterior apenas convém a solução de pendências, não a prospecção, a projeção

de objetivos, a estratégia. Acomodar-se, descansar o raciocínio, ironizar o inovador, como fez o diretor-geral diante de Serzedelo Correa, quando este lhe propôs injetar as ideias de modernização e progresso na formulação da política exterior.

Para não vir desprovido de bons atributos, o pensamento gestor de Cabo Frio haveria de assentar-se sobre duas bases, visto que sua apreciação pelo passado aconselharia uma inspiração apta a agitar a indolência do raciocínio: uma base operacional, outra conceitual.

Como base operacional, o pensamento gestor, mesmo que conservador, agregaria a seus cálculos as tendências do processo decisório em política exterior, amadurecido ao longo do século XIX. A leitura adequada do interesse nacional conduziu-o à superação do modelo de inserção internacional concebido à época da Independência e feito de inserção dependente à base de tratados desiguais. O processo decisório incorporou a crítica dos anos 1840 a esse modelo, o pensamento industrialista. Incorporaram-se outros atributos ao longo do tempo: a autonomia decisória, o zelo pela segurança, que dependia da instabilidade ao sul como também de fronteiras definitivamente traçadas com todos os vizinhos, a resistência altiva a pretensões desmesuradas de grandes potências. E nas décadas finais da Monarquia, duas outras tendências do processo decisório em política exterior: apaziguar eventuais ameaças advindas de vizinhos e abrir o país a relações consistentes com potências de todo o mundo, Estados Unidos, Rússia, Egito, países europeus, China.

Como base conceitual, o pensamento gestor de Cabo Frio, para exibir maturidade, haveria de incorporar o que de melhor exibira a evolução do pensamento aplicado ao movimento das relações exteriores como condicionamento operacional durante o século XIX. As ideias de cooperação e cuidado ao lidar com nações

poderosas, a indispensável autonomia decisória, o equilíbrio geopolítico regional, liberalismo econômico de inserção domado pela formação nacional a preservar e promover, aproximação entre pensamento político e ação diplomática. Os expoentes dessa evolução, expositores de vertentes distintas que buscaram o domínio do processo decisório, foram homens de envergadura intelectual, políticos, diplomatas, ou ambos na mesma pessoa. Por vezes mais inclinados aos assuntos econômicos e comerciais, por vezes à segurança, por vezes à vizinhança, por vezes à abertura ao mundo com universalismo de visão. Por vezes geniais, com capacidade de abarcar todos os quadrantes das relações exteriores, como José Maria da Silva Paranhos, o Visconde do Rio Branco.

A plêiade de pensadores, tenham ou não sido membros do Conselho de Estado, parlamentares ou ministros dos Negócios Estrangeiros, inclui, entre outros: José Bonifácio de Andrade e Silva, Raimundo José da Cunha Matos, Bernardo Pereira de Vasconcelos, Diogo Antônio Feijó, José Clemente Pereira, Holanda Cavalcânti de Albuquerque, José Antônio Saraiva, Antônio Francisco de Paula, Francisco Gê Acaiaba de Montezuma, Francisco Carneiro de Campos, Pedro de Araújo Lima, Manoel Alves Branco, Antônio Paulino Limpo de Abreu, Miguel Calmon du Pin e Almeida, Honório Hermeto Carneiro Leão, José Antônio Pimenta Bueno, Francisco de Sales Torres Homem, Irineu Evangelista de Sousa, Aureliano Tavares Bastos, João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu, José Tomás Nabuco de Araújo, Paulino José Soares de Sousa, Carlos Carneiro de Campos. Alguns dentre estes, especialmente os ministros dos Negócios Estrangeiros, haviam elaborado pensamento gestor consistente, apoiado na ideia de nação a construir e de fases de evolução rumo à maturidade do processo histórico.

Cabo Frio passou ao largo dessa linhagem de pensadores, acomodado no conforto de sua prática diplomática de baixa responsabilidade assertiva ou construtiva. É bem verdade que a

conjuntura de transição da Monarquia à República não implicou em mudança do paradigma de inserção internacional, o liberal conservador do século XIX que se prolonga até 1930, apenas espelhou mudança do grupo dirigente, ou seja o alijamento da velha aristocracia imperial e a ascensão de novas elites vinculadas ao mesmo estrato social de plantadores e exportadores de café. Com seu pensamento conservador, Cabo Frio por certo contribuiu para adaptar, apenas adaptar a política exterior aos interesses das novas elites. Nesse contexto, do lado da diplomacia, Cabo Frio é relevante pelo conservadorismo que se prolonga na manutenção do paradigma. Uma mudança de paradigma requereria tomada de consciência de quatro fatores: ideia de nação a construir, leitura adequada do interesse nacional em distintas fases de evolução, elaboração política consequente com estes dois fatores e capacidade de avaliar resultados de decisões estratégicas, passadas ou presumíveis. De modo geral, junto às novas elites que se apropriam do Estado e o submetem a seus interesses de grupo, não se observa em 1889 essa consciência capaz de induzir a mudança paradigmática, que corresponderia à inovação conceitual, como sucederá em 1930. O defeito dos dirigentes republicanos não deve ser imputado apenas a Cabo Frio, pois que eminências da época o exibem.

Conclusão

Joaquim Tomás do Amaral, Visconde de Cabo Frio, foi objeto de apreciação pouco valorativa por parte de estudiosos de sua atuação diplomática. Visto, em geral, como conservador depositário das tradições da diplomacia imperial, teria prolongado no Ministério das Relações Exteriores da República a força do passado, por modo obstrutor da mudança de estratégias da ação

externa. A apreciação pouco valorativa de sua atuação na literatura veio, contudo, temperada pelo reconhecimento comum de seu domínio, até mesmo em detalhe, dos arquivos diplomáticos e pela esperteza e rapidez com que reunia documentos sobre qualquer questão pertinente aos meandros da negociação.

Não faz por inteiro justiça essa literatura a dois traços específicos da atuação de Cabo Frio. Em primeiro lugar, sua capacidade não apenas de montar dossiês documentais completos, como também de analisá-los e emitir instrução, na condição de diretor-geral da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros. São dois atributos em questão, reunir o material e instruir a decisão, dos quais se beneficiavam à saciedade quantos o solicitassem, conselheiros de Estado durante a Monarquia, ministros de Estado, chefes de legações ou outras autoridades a qualquer tempo.

Em segundo lugar, a literatura não evidenciou a qualidade superior da atuação de Cabo Frio, a qual se deduz da análise de documentos por ele produzidos. Efetivamente, Cabo Frio criou e expressou pensamento gestor, feito de forte propensão ao resultado da negociação diplomática.

Aborreciam-lhe negociações intermináveis e inconclusas, vícios frequentemente observados e por vezes tidos por naturais na ação diplomática. Transigir, se necessário, especialmente para manter constante a preocupação indutora do resultado.

Os limites de eficiência do pensamento gestor de Cabo Frio foram postos por arraigado conservadorismo, desconhecimento de tendências da elaboração da política exterior e do pensamento de antecessores, alienação diante da realidade econômica e social que sugeria mudanças na transição da Monarquia à República, enfim, desconhecimento do papel do setor externo para fazer avançar uma fase arcaica da formação nacional para outra modernizante. Em suma, um pensamento gestor acrítico sob tais aspectos, valorativo

da função burocrática, pouco criativo ou inovador de tendências capazes de forçar a evolução rumo à maturidade da nação.

Referências bibliográficas

BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior (1889-1902)*. São Paulo: Unesp, 1995.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *O Conselho de Estado e a Política Exterior do Império*: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Brasília: FUNAG, 2005, volumes.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Arquivo Histórico. *Arquivo particular do Visconde de Cabo Frio*. Rio de Janeiro, 1967, mimeografado, 148 p.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Questão de limites entre o Brasil e a República Argentina*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1884, dois volumes.

CARDIM, Carlos Henrique. *A raiz das coisas*. *Rui Barbosa*: o Brasil no mundo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional*: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomatas e política externa*: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty. Dissertação de mestrado: IUPERJ, Rio de Janeiro, 1984, 140 p.

COSTA, Sergio Correa da. *A diplomacia do marechal*: intervenção estrangeira na revolta da Armada. Brasília: EdUnB, 1979.

ESPINHEIRO, José Antônio d'. *Traços biographicos* do Visconde de Cabo Frio. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1903, 28 p.

LINS, Alvaro. *Rio Branco*. São Paulo: Alfa Omega, 1996.

ROCHA, Regina da Cunha. *Parlamento brasileiro e política exterior da República (1889-1930)*. Curitiba: Juruá, 2010.

RODRIGUES, José Honório. *Conselho de Estado*: o quinto poder? Brasília: Senado Federal, 1978.

VIANA FILHO, Luís. *A vida do Barão do Rio Branco*. Brasília: FUNAG, 1996.

RECLAMAÇÕES anglo-brasileiras. S.N.T., Rio de Janeiro, Biblioteca do Itamaraty n. 234, 3, 28.