



iREL – INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**As Instituições Políticas do Império e as Relações com o Paraguai
(1840 - 1853)**

Dissertação de Mestrado

Pedro Henrique Verano Cordeiro da Silva

Brasília, Outubro de 2012.



iREL – INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**As Instituições Políticas do Império e as Relações com o Paraguai
(1840 - 1853)**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais - UnB como pré-
requisito para a obtenção do título de Mestre em
Relações Internacionais

Mestrando: Pedro Henrique Verano Cordeiro da Silva
Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos de Moraes Lessa

Brasília, Outubro de 2012

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 - As Fontes	11
2 - Considerações Linguísticas	13
3 - Organização do Trabalho	13
CAPÍTULO 1	
1 - As Instituições Políticas e o Processo Decisório de Política Externa no Império	16
1.1 - <i>O Conselho de Estado e a Política Externa do Império</i>	22
2 - Dinâmicas de Poder e Disputas na Bacia do Rio da Prata	26
3 - Teoria e Conceitualização: uma análise da política de poder do Brasil no Prata a partir de referenciais Realistas	28
3.1 - <i>O Conceito de Equilíbrio de Poder nas Relações Internacionais: uma análise compreensiva das disputas platinas do Século XIX</i>	28
3.2 - <i>A Neutralidade Relutante</i>	32
CAPÍTULO 2	
1 - A Década de 1840: do retraimento a uma política proativa	35
2 - Uruguai e Paraguai na Dinâmica de Poder do Prata	39
3 - A Missão Pimenta Bueno	42
3.1 - <i>Aliança</i>	47
3.2 - <i>Navegação na Bacia do Rio da Prata</i>	51
3.3 - <i>Limites</i>	53
4 - Resultados da Missão	56
CAPÍTULO 3	
1 - A Missão Bellegarde: da neutralidade ao intervencionismo	58
2 - Precedentes Históricos da Missão Bellegarde ao Paraguai	60
2.1 - <i>As Instruções da Missão</i>	65
3 - Instituições Políticas do Império e a Missão Bellegarde	71
3.1 - <i>Da Neutralidade Relutante para a Atuação Pragmática</i>	73
3.2 - <i>As Concepções de Política Externa do Visconde do Uruguai</i>	76
3.3 - <i>Os Novos Temas da Política Externa Brasileira ao Fim da Década de 1840</i>	78
4 - A Aliança Contra Rosas	80
CONCLUSÃO	83
FONTES BIBLIOGRAFIA	87
ANEXO 1	90
ANEXO 2	91

*“Se eu não fosse Imperador, desejaria ser professor.
Não conheço missão maior e mais nobre que a de dirigir
as inteligências jovens e preparar os homens do futuro”*

Dom Pedro II

RESUMO

As relações entre o Brasil e o Paraguai, por terem sido marcadas pelo advento da Guerra entre ambos, ao longo dos anos de 1864 e 1870, frequentemente são relacionadas aos seus aspectos conflituosos. A partir do referencial das instituições políticas do Império, à luz da documentação das missões diplomáticas enviadas à república guarani ao longo da década de 1840 e início da de 1850, outras características das relações entre esses países podem ser reveladas, como o anseio de cooperar, diante da existência de postulados em comum. Embora a convergência de interesses não tenha sido tão duradoura, é necessário observar que, ao longo de um relevante período de tempo, o Império e o Paraguai estiveram lado-a-lado nas dinâmicas de poder dos países platinos. Esse posicionamento, da parte brasileira, teve grande origem no Parlamento e no Conselho de Estado, os quais se caracterizam como o principal enfoque da presente dissertação.

ABSTRACT

The affairs between Brazil and Paraguay, notably characterized for the War occurred from 1864 until 1870, are frequently related to its conflictive aspects. Having the perspective of the Brazilian Empire's political institutions and the diplomatic documentations of the missions departed to Paraguay during the 1840's and the beginning of the 1850, other characteristics of these countries relations can be revealed, as a good will to cooperate in various some common demands. Even though this convergence of interests hasn't been last long, during a significant period of time, the Empire and Paraguay were side-by-side in the power dynamics of the River Plate countries. This position, from the Brazilian perspective, has its origins in the Parliament and the State Council, the main research focus of the present dissertation.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer à Universidade de Brasília e ao Instituto de Relações Internacionais, não somente pela infraestrutura técnica disponibilizada, mas também pelo ótimo acolhimento que recebi desde a minha chegada. A Fundação CAPES, sem cujo financiamento minhas pesquisas e estudos não teriam tanto suporte e tranquilidade para serem executados.

A todos os professores do iRel-UnB, com os quais tive o imenso prazer de conviver ao longo desse mais de um ano e meio e que pretendo continuar com as boas relações que estabeleci. A todos os funcionários das secretarias de graduação e pós-graduação, que tiveram grande paciência e prestabilidade com minhas solicitações e que tive o prazer de me relacionar quase todos os dias úteis da semana, pois raramente não trabalhei nas instalações do Instituto.

Destacadamente, tenho que agradecer fortemente do professor Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa, sem cujo suporte quase que diário - presencial e virtual - esse trabalho não teria sido feito com tanto empenho e esmero. Mais do que um orientador e professor, me auxiliou decisivamente na decisão de ingressar na carreira acadêmica, a qual, anos atrás, acreditava que fosse uma tarefa quase que impossível para mim e, hoje, mais do que um sonho, está a caminho de se tornar uma realidade. Sua preocupação com meus passos profissionais na academia são quase impossíveis de adjetivar e sou imensamente feliz de ter tido a oportunidade de ser orientado por ele.

Ao professor Pio Penna Filho, que também foi um dos grandes incentivadores do meu trabalho e da minha carreira acadêmica. Suas apreciações na minha Defesa de Projeto foram de grande valia e a forma como essa dissertação foi encaminhada, certamente teve grandes influências das críticas mais do que positivas feitas.

Aos professores Amado Cervo e Francisco Doratioto, que sem suas pesquisas, conceitualizações e bibliografia, não teria sido possível fazer um trabalho de Mestrado com esse tema, pelo qual tanto me identifico.

Entre a parte que agradeço ao pessoal da UnB e os da minha vida pessoal, tenho que destacar a importância de Celi Oliveira. A amizade que construímos, decorrente de nossos encontros no iRel, foi de grande valia para a minha pós-graduação.

A Mariana Kalil, sem cujo apoio eu não teria vindo morar em Brasília, tampouco ter a coragem de pesquisar e me inscrever no Mestrado. A Joanna Souza e Tamara Gregol, que a pós-graduação nos aproximou tanto e tivemos ótimos momentos de descontração, descansando a cabeça da jornada cansativa da semana.

Por fim, porém sem menor importância, gostaria de agradecer a toda a minha família, em especial meus avós e pais. Minha mãe, Andrea Luiza, é uma inspiração diária na minha escolha profissional, a qual não somente se refere ao fato de ela ser professora, mas sim de exercer com muita dedicação e carinho aquilo que ela mais ama em sua vida. Ao meu avô Luiz Antônio, que sempre me ensinou o indispensável valor dos estudos na vida de um homem. Ao meu pai, Ricardo, que sempre esteve à disposição para conversar sobre qualquer assunto comigo, sempre lidando com eles com seu invejável bom-humor, essencial para que eu visse que na vida, no final, sempre vamos rir. A minha vó Weida, que teve paciência comigo em todos os momentos, principalmente nos de maior stress, sempre lidando com serenidade e muito amor.

A todos os meus amigos que não tive a oportunidade de citar um a um aqui, pois eu teria que fazer uma outra dissertação para descrever à altura a importância que cada um teve para a conclusão desse trabalho.

Lista de Siglas

ACD: Anais da Câmara dos Deputados

AS: Anais do Senado

ACE: Atas do Conselho de Estado – Seção dos Negócios Estrangeiros

MNE: Ministério dos Negócios Estrangeiros

INTRODUÇÃO

O objetivo principal do presente trabalho de dissertação envolve a análise da formação do pensamento de política externa no Império do Brasil e sua influência na forma como as relações entre este país e o Paraguai foram conduzidas, entre início da década de 1840 até 1853. O marco temporal selecionado surge em decorrência de uma diversidade de fatores e circunstâncias que aproximaram ambos os países a essa época, dentre os quais se encontram não somente mudanças na conjuntura interna brasileira e paraguaia, mas também aspectos macro e micro-sistêmicos que influenciaram a concertação em temas de interesse mútuo. Desse modo, pretende-se analisar os porquês do fim do distanciamento no relacionamento brasileiro-paraguaio e a forma como essa aproximação foi administrada, por meio dos discursos das casas do Parlamento e do Conselho de Estado, de modo a compreender o papel dessas instituições na construção de uma política externa para o Paraguai.

Ao longo das duas primeiras décadas da independência política brasileira, as relações com os demais países da América do Sul, em especial com os banhados pela bacia do Rio da Prata, caracterizaram-se pelas dificuldades de entendimento entre os recém-criados Estados. A nascente rivalidade entre Buenos Aires e o Império, cujas origens remontam aos tempos coloniais, teve seu ápice nesse período destacado, no evento conhecido como Guerra da Cisplatina (1825 - 1828), surgida no interesse de controlar o que viria a se tornar a República Oriental do Uruguai, logo após o fim desse conflito. A forma como o processo de independência paraguaio ocorreu teve como principal consequência para este país um isolamento quase que total, tanto em relação aos seus vizinhos quanto aos demais Estados do sistema internacional. Embora a facção política argentina que postulava uma unificação das demais províncias sob a égide de um governo forte sediado em Buenos Aires, conhecido como *unitários*, defendesse a tese de que o Paraguai deveria fazer parte territorialmente de seu país, o fechamento autoritário promovido pelo presidente e um dos principais expoentes de sua independência, o Dr. José Gaspar García Rodríguez de Francia (1811 - 1840), possibilitou a manutenção de um Estado paraguaio totalmente autônomo.

Em decorrência de uma coadunação de fatores intestinos, assim como do fracasso de sua política externa, o governo de Dom Pedro I progressivamente enfraqueceu-se, até o momento de sua abdicação, em 7 de Abril de 1831. Entre o fim da Guerra da Cisplatina e os primeiros anos da década de 1840, período o qual perpassa o momento que o Império foi

governado por um sistema de regências, a atuação internacional brasileira mostrou-se bastante contida, principalmente no que se refere às suas relações com os vizinhos do Prata, uma das maiores zonas de tensão da América do Sul. Apesar de grande parte dos princípios norteadores da política externa brasileira terem origem ao longo da Regência, em virtude da grande força obtida pelo Parlamento na ausência de um monarca apto a governar, somente após a declaração de maioria de Dom Pedro II que as sínteses emanadas do pensamento parlamentar foram postas em prática. Dessas, ganham destaque a política comercial implementada pelo Ministro Alves Branco, a qual substituiu o sistema de tratados comerciais oriundos dos tempos da independência, assim como uma postura mais ativa em relação aos negócios com as repúblicas do Prata.

Por consequência dos referidos aspectos, coadunado à mudança na governança do regime paraguaio após a morte de Francia, as relações entre o Império e o Paraguai puderam ser postas em prática de maneira oficial. A abertura internacional promovida por Carlos Lopez tornou possível não somente uma aproximação política com o Brasil, mas também desencadeou uma sequência de acontecimentos que vieram a colocar lado-a-lado ambos os países, por efeito do crescente poder e intervencionismo regional promovido pelo governante de Buenos Aires e líder da Confederação Argentina, Juan Manuel Rosas. Por efeito do processo de formação de percepções por parte da elite dos Homens de Estado do Império acerca de quem seriam seus aliados e rivais, a concertação entre os governos do Rio de Janeiro e de Assunção não foi tácita, embora houvessem bastantes fatores que facilitaram esse processo. Desse modo, ao longo do presente trabalho, serão observadas as origens desse relacionamento, à luz de um dos principais expoentes da formação do pensamento brasileiro de política externa, o Parlamento e o Conselho de Estado, de modo a compreender as razões ao alinhamento entre o Império e o Paraguai e, conseqüentemente, a consolidação da rivalidade de ambos com Buenos Aires.

1 - As Fontes

Os Anais da Câmara dos Deputados e do Senado encontram-se organizados e catalogados em ambas as casas do Congresso Nacional Brasileiro. Dispostos em livros, tem sua consulta aberta a qualquer cidadão que os queira ler, bastando apenas preencher um requerimento, o qual tem simplesmente a função de identificar o pesquisador, a fim de

proteger o patrimônio histórico nacional. Não é necessária uma justificativa para a consulta, o que torna seu acesso bastante simplificado, no caso do acesso físico aos livros. Há também a possibilidade de as consultas serem feitas virtualmente, nos sítios do Senado e da Câmara dos Deputados, onde pode ser pesquisado por data ou por assunto, embora somente os documentos mais recentes estejam habilitados para pesquisas por assuntos. De modo geral, as fontes parlamentares brasileiras são de fácil acesso, ainda mais se comparadas a documentos históricos depositados apenas em arquivos específicos ou, na pior das hipóteses, pessoais.

A partir desse material é possível conhecer a parte principal dos temas debatidos pelos parlamentares brasileiros, excetuando aqueles somente tratados no âmbito das seções temáticas específicas, que não sofriram trabalhos de taquigrafia para registrar os discursos de seus membros. A organização dos Anais, em virtude da existência de um índice onomástico bastante preciso e específico, torna possível ao pesquisador verificar o grau de relevância de cada tema de acordo com seu período, por meio da recorrência com que cada um dos assuntos é abordado. Dentro do escopo da política externa, ao longo do período analisado no presente trabalho, as discussões orçamentárias do Ministério dos Negócios Estrangeiros, as interpelações ao chefe desta pasta acerca das relações com os vizinhos do Prata, assim como algumas negociações fronteiriças e de navegação possuem amplo destaque por sua incidência frente aos demais temas.

De modo um pouco diferente, encontram-se as Atas do Conselho de Estado. Conforme será visto, sua divisão em seções específicas no início da década de 1840, cujas recomendações ao Imperador eram todas catalogadas, torna uma prospecção dos assuntos internacionais do Império bastante precisa. Das seções dos Negócios Estrangeiros decorre uma das principais fontes de pesquisa do presente trabalho, ao terem em suas atas importantes pareceres acerca dos mais importantes temas de política externa da época, assim como de demonstrarem com boa clareza a existência de discordâncias acerca da forma como as ações internacionais do Império deveriam ser feitas. A partir desses documentos históricos, é possível depreender a forma como grande parte dos debates políticos foram sintetizados e deram origem ao modo como o Brasil se relacionou com os Estados com o qual mantinha relações diplomáticas.

A disposição do material do Conselho é um pouco diferente da parlamentar. Assim como essa última, há a possibilidade de as Atas serem obtidas eletronicamente, sem alguma restrição, por meio do portal do Senado Federal, embora a forma como esse material foi

digitalizado permita a utilização de recursos de pesquisa mais avançados, possibilitando resultados ainda mais precisos e específicos.

2 - Considerações Linguísticas

Ao longo do texto da presente dissertação, em decorrência dos diferentes momentos históricos nos quais as documentações e a bibliografia utilizadas foram produzidas, poderá ser notada a existência de mais de um registro da língua portuguesa. Embora a redação do presente autor seja feita, integralmente, de acordo com as normas ortográficas contemporâneas, provenientes do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (1990), o qual entrou em vigor no Brasil em 2009, todas as citações diretas foram mantidas conforme seu texto original. Essa opção foi feita a fim de que se fossem evitadas alterações que pudessem comprometer aspectos importantes do emprego linguístico feito por seus autores, muitas das quais se recairiam sob regras de pontuação e estruturas frasais não mais empregadas hodiernamente. Concomitantemente, as não alterações linguísticas nas transcrições têm também origem estilística, visando trazer à tona todas as características históricas contidas nessas fontes utilizadas.

Em decorrência das diversas formas como a qual a historiografia nomeou as colônias espanholas na América do Sul, uma dessas foi destacada, a fim de homogeneizar a redação do presente trabalho. Desse modo, embora sejam encontrados os registros de Vice-Reino do Prata, Vice-Reinado do Prata e Vice-Reino do Rio da Prata, optou-se por esta última por efeitos metodológicos. Ainda acerca dessa mesma região, em virtude das características do jogo político interno argentino, Buenos Aires e Confederação Argentina, à época que esta esteve governada por Rosas, serão consideradas praticamente como sinônimos, pois ambos encontravam-se sob mesmas diretrizes até a deposição desse caudilho.

3 - Organização do Trabalho

A organização deste trabalho será feita por meio de três capítulos principais, cuja divisão se deu por motivos metodológicos que têm como fundamentação prover um claro entendimento dos argumentos apresentados para comprovar a hipótese fundamentadora da pesquisa.

No primeiro capítulo serão discutidos três aspectos de grande importância para a compreensão da análise histórica das relações entre o Império e o Paraguai, entre os anos de 1840 e 1853. Em sua parte inicial, as instituições políticas brasileiras destacadas - Parlamento e Conselho de Estado - terão suas funções delineadas, destacando-se o modo como influenciavam e faziam parte da formulação da política externa à época. Com isso, pretende-se demonstrar as razões pelas quais ambas foram eleitas como o ponto de partida de todo o trabalho analítico, à luz dos marcos legais que definiram as funções de cada um desses órgãos administrativos. Em um segundo momento, a história das dinâmicas de poder na região do Rio da Prata será observada, objetivando relacionar as disputas coloniais entre Portugal e Espanha ao período que se sucederia às independências coloniais sul-americanas. Por último, o aporte teórico e conceitual que permeia o presente trabalho será debatido, a fim de que sejam justificados.

No segundo capítulo, será analisada a primeira missão diplomática brasileira enviada ao Paraguai que obteve sucesso em iniciar negociações intergovernamentais entre ambos os países. A importância do trabalho de Pimenta Bueno em Assunção decorre do fato de a independência e soberania paraguaia em relação à Argentina terem sido reconhecidos pelo Império, contrariamente aos postulados de Juan Manoel Rosas de que esse território pertenceria ao seu país. Por efeito da inexistência, até então, de relações entre o Brasil e o Paraguai, diversos temas foram abordados ao longo dos quatro anos que este diplomata esteve acreditado junto ao governo guarani, ganhando destaque o tratado proposto ao governo brasileiro e as polêmicas e discordâncias que se formaram nesse período e muito demoraram a serem solucionadas.

Sobre essa mesma parte, grande destaque é dado ao papel das instituições políticas do Império na formulação de diretrizes e pensamentos que nortearam a forma como os negócios estrangeiros brasileiros seriam administrados em relação aos demais países da região do Prata. A essa época, por a política externa ter sofrido um processo de questionamento quanto ao seu posicionamento, até então caracterizado por um isolacionismo frente às disputas de poder desde o fim da Guerra da Cisplatina (1828), era necessária a criação de um novo modelo de inserção regional, em virtude das novas variáveis de poder que haviam surgido. Os processos políticos internos pelos quais tanto Brasil quanto o Paraguai passaram no início da década de 1840, assim como o crescente poder e intervencionismo regional que Buenos Aires passou a exercer, influenciaram sobremaneira as percepções de política internacional dos Homens de Estado brasileiros.

Ao final deste segundo capítulo, será observada a formulação de um conceito cuja principal função é caracterizar de modo explicativo a inserção internacional brasileira para a região platina. Sua origem é fruto da análise dos debates políticos existentes tanto no Parlamento quando no Conselho de Estado em comparação com as instruções políticas e a documentação trocada entre Pimenta Bueno e o Ministro dos Negócios Estrangeiros da época, à luz da divisão historiográfica de Amado Cervo, a qual define o período entre 1844-1852 como da “Passagem da neutralidade à intervenção”¹.

No terceiro capítulo, será analisada a Missão Bellegarde. Por ter sucedido a de Pimenta Bueno, a qual enfrentou as dificuldades decorrentes da inexistência de um contato oficial entre ambos os países, como a falta de conhecimento acerca dos posicionamentos de cada país, nas instruções dadas a Pedro Alcântara Bellegarde podem ser notadas estratégias de negociação respaldadas na experiência passada. Os principais temas negociados por seu predecessor, como limites, navegação e a possível formação de uma aliança contra Rosas, já haviam passado pelo crivo tanto do Parlamento quando do Conselho de Estado, de modo que pode ser observada a existência de um pensamento político mais fundamentado acerca desses temas do que no primeiro momento histórico analisado. Embora as instituições políticas do Império pouco tenham se pronunciado ao longo do tempo de permanência de Bellegarde em Assunção, não podem ser descartadas as suas influências na forma como as relações entre o Brasil e o Paraguai foram negociadas pelo referido representante.

Por outro lado, ainda que nesse mesmo capítulo possam ser observados alguns novos fatores que influenciaram o *modus operandis* da política externa brasileira, grande parte dos preceitos norteadores das negociações de Bellegarde advêm da síntese proveniente dos debates existentes ao longo da Missão Pimenta Bueno. A despeito de, inicialmente, não haverem motivos suficientes que justificassem a formação de uma aliança com o Paraguai, por efeito do arrefecimento das tensões entre Rosas e seus principais opositores internacionais, esse projeto acabou por ser posto em prática praticamente ao final do mandato de Bellegarde em Assunção.

¹ CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. . *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2008. p. 109.

CAPÍTULO 1

1 - As Instituições Políticas e o Processo Decisório de Política Externa no Império

Os estudos de política externa brasileira, ao longo da ainda curta existência da disciplina de Relações Internacionais no país, têm sido caracterizados pela primazia nas análises que contemplam a atuação do poder Executivo e dos seus órgãos de assessoramento, com destaque para o Ministério de Relações Exteriores e para o corpo de diplomatas que o compõe. Embora a referida primazia seja justificável pelas atribuições legais conferidas a cada um dos poderes que constituem a administração pública brasileira, assim como decorrentes do sucesso obtido pelo Itamaraty nas negociações internacionais do país (com destaque para os êxitos do Barão do Rio Branco e dos princípios por ele delineados para a condução da política externa) a análise da atuação dos demais poderes - Legislativo e Judiciário - revela diversos aspectos ocultos aos trabalhos de pesquisa que não fazem uso dessas fontes, como a existência de debates entre vertentes e facções políticas acerca da inserção internacional do Brasil. Por ser o poder Executivo o responsável direto pelas atividades de política externa desde o Império, a aprovação ou a rejeição de um determinado acordo ou tratado internacional faz parecer com que exista certa homogeneidade no pensamento político acerca dos temas abrangidos por esses acordos, caso somente seja observada a atuação desse poder.

Conforme analisa Amado Cervo, a atuação do Parlamento na época do Brasil Império tem como característica mais relevante o processo de formação de um pensamento político no país, os quais se refletem, em diversas áreas, com destaque para o processo decisório de política externa². Nessa mesma direção, Tânia Manzur observa que esse pensamento político pode também ser entendido como um aspecto de grande relevância na análise de opinião pública acerca de temas de relações internacionais no país, ao ser o Legislativo uma espécie de "caixa de ressonância" da sociedade³. Partindo de ambos os pressupostos, tem-se definida a importância da análise dos discursos parlamentares para a compreensão do processo decisório da política externa brasileira, pois da mesma forma como a sociedade é representada

² CERVO, Amado. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores* (1826-1889). Brasília: UNB, 1981. p. 1-3

³ MANZUR, Tânia. *Opinião Pública e Política Exterior do Brasil: 1961-1964*. Curitiba: Editora Juruá, 2009. P. 30-35

pelo Legislativo no processo de elaboração e de aprovação de leis nacionais, também a mesma sociedade é representada nos debates de política externa, existindo processo similar de formação de bancadas e de frentes, ancoradas em princípios e diretrizes políticas.

A Constituição do Império do Brasil, outorgada por Dom Pedro I em 1824, definiu os principais preceitos legais que regeram o país ao longo da existência da monarquia no poder. Embora o formato de um documento constitucional o qual define e, por conseguinte, limita os poderes de um monarca possa ser considerado de origem liberal, devem ser ponderadas as especificidades da Carta Magna brasileira. A existência do quarto poder, o Poder Moderador provia ao Imperador prerrogativas especiais além daquelas do poder Executivo, como⁴:

1. Nomear Senadores;
2. Convocar a Assembleia Geral extraordinariamente
3. Sancionar os Decretos e as Resoluções da Assembleia Geral, para que tenham força de lei;
4. Aprovar e suspender, interinamente, as Resoluções dos Conselhos Provinciais;
5. Programar ou adiar a Assembleia Geral e dissolver a Câmara dos Deputados nos casos em que se exija a salvação do Estado, convocando imediatamente outra para que a substitua;
6. Nomear e demitir livremente os Ministros de Estado;
7. Suspender os Magistrados nos casos do artigo 154⁵;
8. Perdoar e moderar as penas impostas aos réus condenados por sentença;
9. Conceder anistia em caso urgente e que assim aconselhem a humanidade e o bem do Estado.

Desse modo, embora o regime brasileiro não pudesse ser definido como Parlamentarista, cujo modelo administrativo se destaca a Inglaterra e a preeminência concedida ao Legislativo de chefiar o governo no país, tampouco pode ser dito que o Império aproximava-se de um absolutismo. De fato, a estrutura governativa brasileira pode ser considerada *sui generis* em relação à maior parte dos exemplos históricos de monarquias parlamentaristas, apesar de esse modelo ter obtido relativo sucesso ao longo dos mais de sessenta anos do Império.

Muito embora o Poder Moderador possa ser percebido como de característica autocrática, sua elaboração, conforme pode ser depreendido da Constituição do Império,

⁴ Constituição Política do Império, artigo 101.

⁵ Esse artigo diz que o Imperador poderia suspender os Juizes por queixas feitas contra eles, precedendo audiência dos mesmos, informação necessária e ouvindo o Conselho de Estado.

colocava-o como a "chave de toda organização política"⁶, de modo a tornar possível que o monarca abrandasse as disputas entre as elites políticas do Império, tornando possível a governabilidade do Brasil. De forma diferente do modelo parlamentarista existente hodiernamente, no qual cabe ao próprio Legislativo se autodissolver, programando novas eleições para que outro gabinete fosse constituído, por meio do Moderador, essa prerrogativa poderia ser exercida pelo próprio Imperador, embora ainda não existisse, à época de sua constituição, um sistema de gabinetes com um Primeiro Ministro, conforme seria formado no Segundo Reinado.

As polêmicas que envolveram a produção do primeiro documento constitucional brasileiro, decorrentes das divergências existentes entre grupos que apoiavam veementemente Pedro I e liberais mais exaltados que procuravam limitar ao máximo os poderes do Imperador, tiveram como consequência a dissolução, por meio do uso da força, da então primeira assembleia constituinte brasileira, sendo esta substituída por outra, cujos membros partilhavam dos mesmos ideais do monarca⁷. Em decorrência da forma como o referido processo se deu, diversos aspectos da administração pública brasileira acabaram por ser centralizados nas mãos do Executivo. No que se refere ao processo decisório de política externa, é ainda mais evidente a preeminência concedida ao Imperador, ou seja, ao poder Executivo e ao Moderador, em detrimento do Legislativo. A condução da política externa no Império era função reservada quase que exclusivamente ao poder Executivo, conforme pode ser depreendido do artigo 102, parágrafos VII e VIII, da Constituição⁸:

1. “Dirigir as Negociações Políticas com as Nações estrangeiras”.
2. Fazer Tratados de Alliança offensiva, e defensiva, de Subsidio, e Commercio, levando-os depois de concluidos ao conhecimento da Assembléa Geral, quando o interesse, e segurança do Estado permittirem. “Se os Tratados concluidos em tempo de paz envolverem cessão, ou troca de Territorio do Imperio, ou de Possessões, a que o Imperio tenha direito, não serão ratificados, sem terem sido approvedos pela Assembléa Geral”.

Caberia ao Parlamento à função de aprovar tratados que versassem sobre cessão de territórios e de ser consultado no caso de declaração de guerra ou de paz, decisão que, no entanto, continuaria prerrogativa do Executivo⁹.

⁶ Constituição Política do Império, artigo 98

⁷ CERVO, Amado. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores* (1826-1889). Brasília: UNB, 1981. p. 5-9

⁸ Constituição Política do Império, artigo 102.

⁹ *Ibidem*

Posto que o Legislativo estivesse impossibilitado de agir formalmente, os debates parlamentares ao longo do reinado de Dom Pedro I não se abstiveram de discutir política externa, pelo contrário, acalorados eram os debates acerca desse assunto, com destaque para as questões relacionadas ao reconhecimento da independência e os tratados de comércio firmados com as potências estrangeiras. Conforme analisa Cervo, os “tratados desiguais” são uns dos principais assuntos de política externa debatidos pelo Parlamento, os quais tiveram grande influência na forma como o referido órgão iria atuar ao longo do Período Regencial, demandando maior poder de ingerência nos assuntos estrangeiros do Império e construindo uma nova forma de pensamento político acerca da inserção internacional do país¹⁰.

A abdicação de Pedro I do trono brasileiro em nome de seu filho, ainda infante, teve como consequência política a construção de uma regência que deveria administrar o poder Executivo até que o futuro Imperador alcançasse a maioria¹¹. Embora considerado um período turbulento na História do Brasil, em decorrência da grande quantidade de revoltas iniciadas no referido período, sua quase uma década de existência trouxe consigo mudanças substanciais no pensamento da política externa brasileira e na atuação do Parlamento como órgão de ingerência nesses assuntos¹².

Se ao longo do Primeiro Reinado esteve alijado do *locus* principal de discussão, em virtude do centralismo empreendido pelo até então monarca brasileiro e pelos limites constitucionais estabelecidos, ao ganhar preeminência política ao longo das regências, obteve a possibilidade de mitigar as discrepâncias legais entre os poderes constituintes do Império no que se referia à esse assunto. Logo nos momentos iniciais da Regência, conhecida como Regência Trina Provisória (1831), o Parlamento obtém uma das mais importantes vitórias em matéria de política externa, ao ser autorizado por lei a analisar e votar os compromissos internacionais assinados pelo Brasil, demanda antiga do Legislativo¹³.

A atuação parlamentar nos temas de política externa, ao longo do Império, se deu de diversas formas. Dentre estas, têm destaque os debates acerca do orçamento dotado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, os quais contêm diversas apreciações sobre a importância das legações brasileiras no exterior, de forma a revelarem a forma como eram

¹⁰ CERVO, Amado. *Op. Cit.* p. 26-31.

¹¹ Constituição Política do Império, capítulo V.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1995. p. 159-162.

¹² CERVO, Amado. *Op. Cit.* 20-24

¹³ *Ibid.* p. 39.

Lei de 14 de Junho de 1831, disponível em:

<http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-14/Legimp-14.pdf>. Acessado em: 20/09/2012

definidos os principais eixos da política externa brasileira na época analisada¹⁴. Da mesma forma, a análise da definição orçamentária tem a capacidade de revelar as relações entre o Executivo e o Parlamento acerca dos temas de política externa, pois, uma vez referendados ou reprovados pelos deputados e senadores, demonstram quão concordantes estavam os pensamentos do Imperador e dos demais políticos do Império, como no caso de criar ou suprimir representações no estrangeiro. De modo similar, atuação parlamentar em política externa pode também ser percebida nas discussões acerca da fixação das forças de terra e da Armada, assim como da dotação orçamentária para os respectivos ministérios militares, pois as necessidades de expansão da frota naval brasileira, assim como o recrutamento e renovação dos equipamentos de guerra do país, eram influenciadas pelas percepções da situação das relações exteriores do Brasil.

Durante o período monárquico, dentre os temas mais recorrentes da atuação parlamentar em temas internacionais, estiveram as relações entre o Brasil e os países banhados pela bacia hidrográfica do Rio da Prata. As instabilidades na governança da Argentina, assim como as dificuldades no relacionamento com o Paraguai e as disputas partidárias no Uruguai foram todas bastante apreciadas pelos parlamentares brasileiros, não somente em decorrência da importância que esses três países tiveram, ao longo do século XIX, para o equilíbrio de poder sub-regional, mas também pelo fato de grande parte dos diplomatas do Império enviados a esses países terem sido membros do Legislativo. Homens como José Maria da Silva Paranhos (Visconde do Rio Branco), José Antônio Saraiva e Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai), tiveram atuação de grande importância nas relações com os países do Prata, ao liderarem missões diplomáticas aos países dessa região. Ao longo do período de vigência dessas missões, frequentemente ocorriam debates ou interpelações de deputados e senadores a fim de que os resultados parciais e a situação das negociações fossem sabidos por eles. Tendo em vista a prerrogativa constitucional do Legislativo em aprovar tratados internacionais que versassem sobre cessão ou aquisição de terras, assim como do trauma decorrente dos “tratados desiguais”, a atuação parlamentar a partir da década de 1840 foi muito presente nos assuntos internacionais do Brasil, conforme analisa Cervo¹⁵.

A Constituição do Império tem como característica mais importante para o presente estudo, a centralização dada ao poder Executivo para conduzir os negócios estrangeiros do Brasil. Ao longo Primeiro Reinado, as decisões de política externa foram todas tomadas de

¹⁴ CERVO, Amado. *Op. Cit.* p. 13-14

¹⁵ *Ibid.* p. 43-49.

forma centralizada, sem ratificação por parte de nenhum dos outros poderes constitutivos do Império, tendo em vista sua necessidade legal somente em casos de troca de territórios ou de possessões do país. As negociações que promoveram o reconhecimento internacional da soberania do Império brasileiro, ou seja, que confirmaram a independência do Brasil em relação a Portugal, tiveram como aspecto mais relevante a sua condicionalidade associada à assinatura de acordos comerciais, com destaque para o firmado com a Grã-Bretanha, no ano de 1827¹⁶. Embora os referidos acordos tenham trazido consigo uma maior tranquilidade quanto às garantias da independência política do país, vincularam o Brasil em um sistema de longa duração e que muito se mostrou altamente prejudicial à arrecadação pública do Império, assim como consolidaram a dependência brasileira na importação de produtos manufaturados.

Desde a formação da primeira legislatura do Parlamento brasileiro, em 1826, até o ano em que o último e mais relevante tratado comercial se extinguiu, em 1843, formou-se o que Cervo caracteriza como uma “corrente anti-tratados” no Legislativo¹⁷. Com destaque para o período entre a abdicação de Pedro I e a declaração da maioria de Pedro II como Imperador do Brasil, conhecido na historiografia como Período Regencial, o Parlamento brasileiro pode ser considerado como o principal expoente da formação de um pensamento político nacional acerca da forma como o comércio internacional do país deveria ser guiado. O relacionamento com as nações do Velho Mundo passou a ser visto, gradativamente, como desproporcional, tendo ganhado destaque no discurso de política externa a busca por melhores e mais estreitas relações com os vizinhos sul-americanos, assim como o protecionismo alfandegário ganhou forças como forma de compensar os prejuízos obtidos ao longo dos mais de quinze anos nos quais o “sistema de tratados” esteve em vigor no Brasil, ao dar possibilidade de reequilibrar o erário público do Império¹⁸.

A supramencionada análise, feita por Amado Cervo, somente é viável por meio da análise dos discursos parlamentares. De outro modo, partindo de uma perspectiva somente do poder Executivo, poderia ser aventado que o processo decisório que culminou na formação das Tarifas Alves Branco, em 1844, teve origem unicamente no pensamento do então Ministro da Fazenda do Império. A análise das relações entre o poder Legislativo e o processo de política externa revela, por exemplo, que o supramencionado fato decorreu da consolidação de um pensamento que considerava tratados comerciais como congeladores das

¹⁶ PANTALEÃO, Olga. *A Presença Inglesa*. in: HOLANDA, Sérgio Buarque. *História Geral da Civilização Brasileira*.

¹⁷ CERVO, Amado. *Op. Cit.* p. 24-26.

¹⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais do Império*. São Paulo: Editora Senac-Funag. 2001. p. 151-170.

possibilidades de atuação internacional do Brasil. Manoel Alves Branco, dessa forma, por ter sido integrante do Parlamento brasileiro ao longo das regências, pode ser entendido somente como um representante do referido pensamento que, ao ocupar a pasta da Fazenda, colocou em prática uma nova política comercial para o país.

Ainda sob a perspectiva do mesmo autor, é possível destacar elementos-chave na compreensão da forma como a política externa brasileira foi conduzida ao longo do Segundo Reinado. Embora as diferenças institucionais e de tradições políticas entre o Império e as demais repúblicas da América do Sul ainda pudessem permanecer como um fator que viesse a complicar as relações regionais¹⁹, havia um maior anseio proveniente do Brasil em estreitar o relacionamento com os países vizinhos, em virtude do malogro das relações estabelecidas com o Velho Mundo ao longo do Primeiro Reinado²⁰. Por meio das análises de discurso feitas por Cervo, percebe-se a importância do Parlamento como expoente dessa corrente de pensamento, a qual terá frutos no início da década de 1840, com as tentativas de estreitamento de relações com o Paraguai, por exemplo, como forma de neutralizar a ascensão de Rosas como força unificadora da Argentina, entendida como a principal rival do Brasil no eixo sub-regional de poder.

1.1 - O Conselho de Estado e a Política Externa do Império

O Conselho de Estado, dentre as instituições políticas do Império, tem grande destaque quanto a formulação de um pensamento de político. A fim de compreender a origem de sua atuação singular no sistema administrativo brasileiro, faz-se necessária uma observação da história de sua formação, com objetivo de esclarecer alguns dos fatores que podem ter proporcionado à essa instituição sua importância para na tomada de decisão de política externa. A Constituição Política do Império, por meio do seu Capítulo 7, define a composição do Conselho, assim como algumas de suas funções, embora reformas legais quanto ao seus poderes e número de componentes tenham existido:

- Art. 137. Haverá um Conselho de Estado, composto de Conselheiros vitalícios, nomeados pelo Imperador.
- Art. 138. O seu numero não excederá a dez.

¹⁹ CERVO, Amado. *Op. Cit.* p. 28.

²⁰ *Ibidem*

- Art. 139; Não são compreendidos neste numero os Ministros de Estado, nem estes serão reputados Conselheiros de Estado, sem especial nomeação do Imperador para este Cargo.
- Art. 140. Para ser Conselheiro de Estado requerem-se as mesmas qualidades, que devem concorrer para ser Senador.
- Art. 141. Os Conselheiros de Estado, antes de tomarem posse, prestarão juramento nas mãos do Imperador de manter a Religião Catholica Apostolica Romana; observar a Constituição, e às Leis; ser fieis ao Imperador; aconselha-lo segundo suas consciencias, attendendo sómente ao bem da Nação.
- Art. 142. Os Conselheiros serão ouvidos em todos os negocios graves, e medidas geraes da publica Administração; principalmente sobre a declaração da Guerra, ajustes de paz, negociações com as Nações Estrangeiras, assim como em todas as occasiões, em que o Imperador se proponha exercer qualquer das attribuições proprias do Poder Moderador, indicadas no Art. 101, á excepção da VI.
- Art. 143. São responsaveis os Conselheiros de Estado pelos conselhos, que derem, oppostos ás Leis, e ao interesse do Estado, manifestamente dolosos.
- Art. 144. O Principe Imperial, logo que tiver dezoito annos completos, será de Direito do Conselho de Estado: os demais Principes da Casa Imperial, para entrarem no Conselho de Estado ficam dependentes da nomeação do Imperador. Estes, e o Principe Imperial não entram no numero marcado no Art. 138²¹.

Conforme analisa Diana Jorge Vale, logo após a independência do Brasil, ainda em 1822, foi criado um órgão conhecido como Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil (1822-1823) que, embora tenha tido curta duração, foi de grande importância no modo de organização do novo Estado que ainda se formava. Em um segundo período, logo após a extinção dessa instituição no momento seguinte à dissolução da Assembleia Constituinte, por meio do decreto Imperial de 13 de Novembro de 1823, foi criado o que ficou conhecido na historiografia como Segundo Conselho de Estado, o qual esteve em vigor até a promulgação do Ato Adicional de 1834, conjuntamente com as diversas reformas que essa lei pôs em prática. Sua composição muito se assemelhava ao que existiria no Segundo Reinado,

²¹ Constituição Política do Império

ao ter membros vitalícios nomeados pelo Imperador, além dos seis Ministros de Estado que compunham o poder Executivo à época²².

Para o presente trabalho, por motivos do recorte temporal proposto, será analisado, de fato, o Terceiro Conselho de Estado. Decorrente do processo político que sucedeu o decreto da maioria do Imperador Dom Pedro II, conhecido como Regresso, sua reestruturação teve como objetivo principal conferir às decisões tomadas pelo Imperador um caráter não autoritário, possuindo o Chefe de Estado brasileiro um órgão de assessoramento que o proviesse com pareceres, provendo maior legitimidade ao exercício do seu poder²³. Pelo instrumento legal que recriou a referida instituição política imperial, a lei 234, em seu artigo 7º, a opinião dos conselheiros deveria ser dada sempre que:

“(I) o Imperador os consultasse sobre o Poder Moderador, (II) houvesse declaração de guerra, ajustes de paz e negociações com nações estrangeiras, (III), surgissem questões de pesas e indenizações, (IV) houvesse conflitos de jurisdição entre autoridades administrativas e judiciárias, (V) ocorressem abusos das autoridades eclesiásticas e (VI) tivessem de ser criados decretos, regulamentos e instruções para a boa execução das leis, e quando houvesse propostas que o Poder Executivo tivesse de apresentar à Assembleia Geral”²⁴.

Dentre o processo de formulação de um pensamento de política externa brasileira no Império, grande destaque tem que ser dado ao Conselho de Estado. Conforme a análise de José Murilo de Carvalho acerca do percurso das elites políticas brasileiras dentro dos seus quadros institucionais, o Conselho se destaca pelo elevado grau de experiência política de seus membros, em decorrência de estes, na grande maioria das vezes, terem percorrido um longo caminho por entre outros órgãos da administração pública brasileira, com amplo destaque para a Câmara dos Deputados e ao Senado²⁵. Por essa razão, os pareceres do Conselho podem ser incluídos conjuntamente aos discursos provenientes dos Anais das duas casas do Parlamento, ao terem em sua composição Homens de Estado que fazem parte de uma estrutura homogeneizante.

Embora nem todos os parlamentares tenham sido nomeados Conselheiros, em virtude do processo de seleção que concedeu somente às figuras politicamente mais notórias do Império a prerrogativa de compor essa instituição de tamanho prestígio, assim como o Conselho formalmente não fazia parte do Poder Legislativo, podem ser considerados os componentes de ambas as instituições como parte uma estrutura similar de formação

²² VALLE, Diana Jorge. *A Influência do Conselho de Estado nas relações entre o Império brasileiro e os países do Rio da Prata* (dissertação). Ministério das Relações Exteriores: Instituto Rio Branco, 2011. p. 12-15.

²³ *Ibid.* p. 19.

²⁴ *Ibid.* p. 21.

²⁵ CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem: a elite política imperial ; Teatro de sombras : a política imperial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

pensamento político. Por outro lado, deve ser destacada a criação de seções especializadas, em 1842, com o objetivo de prover maior foco nos debates e nos pareceres subsequentes do Conselho de Estado. Por meio do artigo 54 do regulamento número 124 de 1842, foram estruturadas quatro diferentes seções: 1) Negócios do Império; 2) Negócios da Justiça e dos Estrangeiros; 3) Negócios da Fazenda; 4) Negócios da Guerra e da Marinha²⁶. Por meio desse ato, o Conselho foi provido de um maior caráter técnico, muito em decorrência da presença dos respectivos Ministros de cada uma dessas pastas como presidente de cada uma das seções, de modo que as políticas por eles propostas e implementadas podiam ser analisadas e debatidas no âmbito dessa instituição.

Dos nomes que fizeram parte da seção dos Negócios Estrangeiros, é necessário fazer uma breve apresentação do perfil biográfico de seus principais componentes, os quais ocuparam assento nessa instituição política dentro do marco temporal analisado:

- Bernardo Pereira de Vasconcelos foi nomeado Conselheiro no ano de 1842, ocupando tal posição até 1850. Formado em Direito pela Universidade de Coimbra (1818), ocupou o cargo de Juiz de Fora até tornar-se Desembargador. No Parlamento, iniciou sua carreira política como Deputado no ano de 1826, sendo sucessivamente reeleito até 1838, quando passou a ocupar um lugar no Senado. Ao longo do período Regencial, foi nomeado por Feijó como Ministro da Fazenda, posteriormente ocupando a pasta da Justiça entre 1838 e 1839 e do Império no ano de 1840. Ao ser restabelecida a autoridade do Conselho de Estado, compôs o primeiro grupo de conselheiros, até o seu falecimento em 1850²⁷.
- Caetano Maria Lopes da Gama formou-se em Humanidades no Mosteiro de São Bento e em Direito na Universidade de Coimbra. Ingressou no Legislativo como Deputado no ano de 1826, mandato o qual se renovou até 1833. Após esse período, somente regressou à atividade parlamentar em 1839, já como Senador. Assim como Vasconcelos, compôs a primeira turma de Conselheiros do Império até o ano de 1864²⁸.
- Francisco de Paula Souza e Melo foi nomeado como Conselheiro Ordinário em 1845. Embora não tenha tido formação universitária, como era comum na maior parte dos políticos de notória carreira no Império, reconhecidamente era um homem de grande preparo e vasto conhecimento de Humanidades e nas ciências jurídicas, todos esses

²⁶ *Ibid.* p. 22.

²⁷ http://www.fazenda.gov.br/portugues/institucional/ministros/dom_pedroII002.asp

²⁸ http://www.senado.gov.br/senadores/senadores_biografia.asp?codparl=1524&li=12&lcab=1864-1866&lf=12

decorrentes de estudos próprios. Sua carreira política inicia-se logo na Assembleia Constituinte, tendo ocupado o cargo de Deputado ao longo das duas primeiras legislaturas (1826-1833). Posteriormente, foi nomeado pelo governo regencial como Senador em 1837. Foi um dos grandes debatedores da reforma do Código de Processo Criminal (1832) e da constituição do Terceiro Conselho de Estado, tendo sido admitido nessa instituição em 1845, permanecendo até 1851²⁹.

2 - Dinâmicas de Poder e Disputas na Bacia do Rio da Prata

A exploração ultramarina empreendida por Portugal e Espanha, a qual teve início ainda no século XV, trouxe consigo uma transmigração de dinâmicas de poder antes restritas ao continente europeu para a América do Sul. A assinatura do Tratado de Tordesilhas entre os dois referidos reinos, no ano de 1494, tinha como principal objetivo definir os limites territoriais para a exploração colonial de cada um, de forma a mitigar a possibilidade de conflitos entre ambos. Diferentemente das empreitadas coloniais rumo ao oriente, as quais tinham como objetivo principal o estabelecimento de novas rotas comerciais entre a Ásia e a Europa, a exploração do continente americano visava, em um maior grau, encontrar metais preciosos para o enriquecimento do erário público dos dois reinos ibéricos, em decorrência das características das civilizações nativas das Américas.

Embora possa parecer cooperativa e respeitosa aos termos estabelecidos por meio do supracitado acordo, a exploração colonial na América do Sul foi caracterizada muito mais pelas partes conflitantes, principalmente no que concerne à região dos rios que deságuam na foz do Prata. As disputas políticas e econômicas europeias não tardariam para chegar ao Novo Mundo. A rivalidade entre Portugal e Espanha não se dava somente nos territórios coloniais, mas também em solo europeu, por serem ambos de grande estratégia geográfica para a navegação do Mar Mediterrâneo. Na mesma direção, em virtude do crescimento político e econômico de Inglaterra e França, assim como do jogo de poder que envolvia as tradicionais famílias da nobreza da Europa, os dois reinos ibéricos se engajaram em um ciclo de rivalidade que resistiria até o século XIX, de modo a serem formadas alianças e vínculos políticos internacionais que colocariam lado a lado Portugal e Inglaterra em oposição à Espanha e França.

²⁹ http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/presidentes/francisco_melo.html

Principal saída para o escoamento da extração de metais preciosos dos territórios coloniais espanhóis a Leste da Cordilheira dos Andes, assim como acesso mais simples para o que iria se conformar como a Província do Mato Grosso ao litoral brasileiro (à época do Império), a Bacia do Rio da Prata pode ser considerada um dos pontos de maior tensão, se não o maior, na exploração colonial da América do Sul. A fundação da cidade de Buenos Aires e da Colônia do Santíssimo Sacramento, respectivamente pela Espanha e por Portugal, está diretamente ligada às dinâmicas de poder entre ambas as nações colonizadoras no subcontinente, por representarem pontos estratégicos na foz do Prata e, conseqüentemente, controlarem a navegação na supramencionada bacia hidrográfica por meio da força. Com a descoberta de jazidas de metais preciosos em Mato Grosso e em Goiás pelas empreitadas exploratórias dos bandeirantes, no início do século XVIII, maior tornou-se o interesse da coroa portuguesa em garantir seu livre acesso à navegação nos rios da Bacia da Prata, aumentando os atritos entre as supracitadas metrópoles

Com o advento das Guerras Napoleônicas e a opção adotada pela coroa portuguesa, por consequência deste primeiro fato, de se transferir para o Brasil, a região do Rio da Prata voltou a ganhar maior ênfase nas relações internacionais da América do Sul, embora não seja possível afirmar que tenha em algum momento perdido sua importância relativa. A anexação promovida pelo reino comandado pelo então príncipe regente português, Dom João, sob a forma do que seria, até 1828, a província Cisplatina, arrefeceu as tensões sub-regionais³⁰.

Sob esse mesmo prisma, surge uma das maiores polêmicas do período dezanovesco na região: a forma como os limites territoriais entre os Estados recém-independentes seria definida. Um dos principais postulados, o qual o Império do Brasil defenderia após sua independência de Portugal (1822), seria de que as fronteiras coloniais, conforme definidas pelas potências colonizadoras, deveriam ser respeitadas e mantidas³¹, tese a qual um relevante grupo das então Províncias Unidas do Rio da Prata (os *unitários*) também seriam favoráveis.

Desse modo, a manutenção da posse territorial brasileira da *Banda Oriental* seria posta em xeque, ao esse tão controvertido e disputado território passar a ter sua pertinência questionada quanto ao real direito do Império de possuí-lo. Por outro lado, relevante era para o Brasil manter o controle da Cisplatina, para que com isso pudesse atuar de maneira mais eficiente sob a navegação nos rios interiores da porção austral da América do Sul, de modo a evitar uma dependência exógena à sua vontade do direito de passagem de embarcações pela

³⁰ FAUSTO, Boris, *Op. Cit.* p. 125.

³¹ CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. CERVO. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2008. p. 95-110

foz do Rio da Prata. A tese brasileira acerca da manutenção de fronteiras teria, ironicamente, uma face que poria em risco o direito do Império de ter a supracitada província em seu controle, ao a política externa argentina postular que, por motivos históricos, a mesma faria parte do desmantelado Vice-Reino do Rio da Prata, uma das razões pelas quais se iniciou um dos maiores conflitos militares do século XIX na região, a Guerra da Cisplatina.

3 - Teoria e Conceituação: uma análise da política de poder do Brasil no Prata a partir de referenciais *Realistas*

A promoção de um debate teórico-conceitual neste trabalho decorre da necessidade de prover um caráter explicativo mais específico acerca dos termos empregados no texto da presente dissertação, assim como de definir o fato de alguns elementos específicos terem sido destacados ao longo da análise documental. Embora não seja um dos objetivos uma ampla discussão teórica, debatendo correntes de pensamento das Relações Internacionais, é necessário promover uma explicação acerca dos porquês dos conceitos utilizados e sua pertinência no estudo histórico, procurando-se fazer uma ligação entre História e Teoria.

3.1 - O Conceito de Equilíbrio de Poder nas Relações Internacionais: uma análise compreensiva das disputas platinas no século XIX.

Ao se ter como uma das principais fontes primárias de pesquisa os discursos, pareceres e instruções diplomáticas dos Homens de Estado brasileiros, deve ser ressaltada a forte presença de elementos em seus pensamentos que, já no século XX, seriam formadores do que seria conhecido como *Realismo* na área das Relações Internacionais. O conceito de *equilíbrio, balança ou distribuição de poder* é um dos mais relevantes dentro do escopo paradigmático que compõe o *Realismo Clássico*³². Por meio desse conceito é possível compreender uma das formas como os Estados se comportam, a fim de garantir sua sobrevivência e de evitar ao máximo o surgimento de alguma ameaça externa, ou mesmo neutralizá-la, caso essa já seja perceptível ou esteja em formação. Paralelamente, devem ser

³² VIOTTI, Paul. VIOTTI, Mark. *International Relations Theory*. Nova Iorque: Editora Longman, 2010. p. 59-63.

analisados os fatores que motivam e dão origem às alianças entre os Estados, de modo a compreender sua relação com o *Equilíbrio de Poder* e a implementação de políticas externas.

A análise de Hans Morgenthau, em "A Política entre as Nações"³³, é um dos trabalhos mais significativos dentre a referida corrente teórica das Relações Internacionais. Ao partir de uma percepção crítica quanto às proposições da corrente Liberal, caracterizada pelos teóricos *Realistas* como *Idealista*, considerando que estes analisam a interação entre os Estados por como ela deveria ser e não como ela de fato é, este autor desenvolve importantes conceitos que irão permear não somente sua obra, mas também de diversos descendentes do que iria se conformar como uma das escolas de pensamento mais importantes das Relações Internacionais do século XX. Embora sua perspectiva analítica seja considerada estadocêntrica, por observar os Estados como entes fechados, ou seja, não considerar as diferentes estruturas políticas que compõem cada país, pode-se perceber uma grande presença dos conceitos que seriam delineados por Morgenthau nos Homens de Estado brasileiros do século XIX. Esse fato, embora possa parecer anacrônico, pode ser inferido, conforme será observado nos capítulos subsequentes, dos discursos dos políticos brasileiros, assim como das diretrizes e das correspondências das missões diplomáticas que serão analisadas. A presença de aspectos como as intenções de formar ou não uma aliança entre o Brasil e o Paraguai, assim como suas implicações para o equilíbrio de poder regional, fazem com que a forma como a política externa brasileira para o Prata possa ser analisada à luz dos parâmetros que irão compor os paradigmas do *Realismo Clássico* de Morgenthau.

Um dos fatores mais importantes para uma política de *equilíbrio de poder*, é a formação de alianças e suas origens, consideradas por este autor como uma função necessária para sua efetiva implementação. Sob a sua perspectiva, a origem das alianças entre os Estados pode advir de três razões distintas, sendo a primeira delas fruto de uma intenção de fomentar uma corrida armamentista e as outras duas de uma política voltada para a formação de alianças propriamente ditas:

1. Aumentar o próprio poder;
2. Acrescentar ao seu próprio poder o poder de outras nações;
3. Subtrair do adversário o poder de outras nações³⁴.

Dentro da perspectiva analítica do presente trabalho, conforme será observado dos intuitos do Brasil e do Paraguai de formar, ou não, uma aliança entre si, as duas últimas proposições de Morgenthau adéquam-se aos objetivos de ambos os países, sendo a segunda

³³ MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

³⁴ *Ibid.* p. 344-347

mais relacionada com os anseios da política externa paraguaia e a terceira da brasileira. Essa afirmativa decorre do fato de que, conforme a premissa do mesmo autor, um Estado somente se engaja em uma política de alianças caso considere que sua sobrevivência necessita de ajuda de outro, do mesmo modo que os ônus decorrentes em formar uma aliança serão menores, caso não se adentre em uma política desse tipo. Desse modo, o receio do Império de que a Confederação de Rosas pusesse em prática uma ação militar com objetivo de anexar de fato a República do Paraguai - levando em consideração a tese do governador de Buenos Aires de que o referido país fazia parte, de direito, do território argentino - pode ser entendido como um fator motivacional para que uma ação internacional que visasse a garantia da independência paraguaia fosse implementada, subtraindo, assim, um possível acréscimo de poder de seu maior rival. Paralelamente, em virtude da fragilidade militar do Paraguai em relação às duas potências do subcontinente, pode ser levantado como um aspecto relevante para que fosse ansiada uma aliança com o Brasil, de modo a acrescentar substancialmente o seu poder e conseguir rivalizar propriamente com a Confederação Argentina.

A natureza geral de uma aliança, conforme Morgenthau, também advém da existência de um interesse em comum, o qual pode ser mais ou menos perene. Àquela existente entre Inglaterra e Portugal, que se remete ao ano de 1703 com a assinatura do Tratado de Methuen, baseava-se no intuito da política externa inglesa de garantir uma posição estratégica para a navegação no Mar Mediterrâneo, ao passo que era provido ao reino português auxílio militar para manter sua independência política da Espanha, após a reestruturação do trono lusitano em relação ao que fora a União Ibérica³⁵. De modo similar, as tentativas de conformação de uma aliança entre o Paraguai e o Império, as quais permeariam grande parte dos debates diplomáticos ao longo das missões Pimenta Bueno e Bellegarde, tinham como grande força motriz a existência de um rival em comum: Juan Manoel Rosas. Diferentemente do exemplo dado por Morgenthau sobre os interesses em comum dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha na manutenção do *status quo* europeu, cujo alinhamento não previa um inimigo específico, mas sim poderia ser qualquer Estado que agisse contrariamente aos interesses de ambas as partes, a aliança defensiva que seria firmada entre Paraguai e Brasil não tinha como objetivo garantir a independência paraguaia em relação à qualquer outro país, mais sim especificamente à Confederação governada por Rosas.

Em decorrência do processo de consolidação nacional empreendido por Rosas, no que antes de sua presidência ainda eram as Províncias Unidas do Rio da Prata (um Estado

³⁵ *Ibid.* p 352-353

caracterizado por sua forma bastante descentralizada, nos moldes do que hodiernamente é conhecido como Confederação), uma segunda potência começou a surgir, de fato, na América do Sul. Se antes o tamanho territorial do Império e seu sistema político eram motivos que poderiam gerar alguma desconfiança por parte das demais nações sul-americanas, temerosas de possíveis empreitadas expansionistas brasileiras, a formação de uma Argentina unificada e relativamente coesa sob o comando de Buenos Aires significava, para os países menores, o surgimento de mais um temor. Por outro lado, para o Império, o fortalecimento político interno argentino criava a percepção direta de uma perda de poder relativo no sistema sub-regional, ao surgir um novo país com reais possibilidades de rivalizar diretamente com os interesses brasileiros. A perda da Cisplatina, que em 1828 torna-se o Uruguai independente, além de poder ser apontado como um dos fatores que contribuíram para a perda de apoio à Dom Pedro I, também pode ser tido como um marco para o fim de uma política externa pragmaticamente ativa quanto ao seu relacionamento com seus vizinhos do Prata.

O momento histórico no qual se dá a ascensão argentina muito contribui para a percepção dos tomadores de decisão da política externa brasileira da existência de uma ameaça à estabilidade regional, em outras palavras, um fim da sutil preeminência brasileira no cenário sub-regional. Ao passo que Rosas angariava maior apoio interno ao seu projeto centralizador, o Império passava pelo seu momento de maior tensão interna de toda primeira metade do século XIX. As forças centrífugas que se fortaleceram no momento seguido à abdicação de Dom Pedro I, com destaque para a Revolta Farroupilha que perdurou até meados da década de 1840, muito prejudicaram a governabilidade ao longo das regências, ao questionarem a legitimidade do governo central então vigente e preconizarem medidas de cunho federativo. O fracasso em defender a posse territorial da Cisplatina, aliado às más condições da economia, assim como das dificuldades governativas decorrentes das complicações intestinas que vivia o país, coadunaram para que uma política externa mais isolacionista fosse posta em prática, fato o qual perduraria até por volta de 1842. Embora existissem fatores que tornavam custosa uma ação internacional mais incisiva, tampouco os estímulos externos eram suficientes para provocarem reações contrárias à essas pelo Império, ou seja, o fortalecimento crescente do poder de Buenos Aires ainda não representava um desequilíbrio suficientemente significativo para a postura brasileira ser forçada à uma mudança.

3.2 - A *Neutralidade Relutante*

A definição de um método explicativo que defina os modos e ação, assim como a sua não-utilização, é de grande importância na análise de política externa. Dessa forma, ao ser perscrutada a história, é possível encontrar padrões de comportamento que podem ser agrupados em modelos compreensivos que tornam o entendimento da atuação internacional de um país, ou mesmo de blocos de países, mais didática e inteligível do que somente por meio de uma dissertação acerca de fatos e suas análises subsequentes. O objetivo desta elaboração de um conceito é tentar sintetizar os resultados obtidos na pesquisa documental feita para produzir o presente trabalho, de modo a sintetizar os padrões de comportamento dos debates feitos nas diferentes instituições políticas analisadas.

O conceito de *Neutralidade Relutante* tem origem na apreciação dos fatos históricos que permearam o Brasil ao longo da década de 1840. Conforme a divisão metodológica proposta por Cervo para o momento que se inicia em 1843 - cujo destaque pode ser atribuído ao reconhecimento declaratório do Império da independência paraguaia - e tem fim com a queda de Juan Manoel Rosas, em 1852, em decorrência de uma ação militar empreendida pelo Brasil, as relações entre o país e os seus vizinhos continentais pode ser definida como da "passagem da neutralidade a intervenção"³⁶. Essa referida periodização de Cervo, embora contemple macro-explicativamente a grande modificação de postura da política externa brasileira para a América Latina, mais especificamente a região do Prata, não proporciona o entendimento necessário para que sejam compreendidos os debates e as correntes políticas que deram origem a esse novo posicionamento do Império.

A *Neutralidade Relutante* tem como objetivo principal trazer à tona as origens do pensamento político responsáveis pela consolidação das percepções de que a política externa até então vigente não mais respondia as necessidades internacionais do país, sendo assim necessária uma alteração estratégica. Sob os auspícios da análise desse autor, em "O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)", as duas casas parlamentares, assim como o Conselho de Estado, são os grandes responsáveis pela formação do pensamento político do longo do Brasil Império, por estarem concentradas nelas a grande massa intelectual brasileira que auxiliará o Imperador nos processos de tomada de decisão, como seus Ministros e Diplomatas. A origem do conceito proposto a ser presentemente desenvolvido advém da inexistência de um pensamento político coeso acerca da mudança de

³⁶ CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. . *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2008. p. 109.

posicionamento da política externa do Império. Conforme se observa, por meio da análise dos Anais da Câmara dos Deputados e do Senado, mais ainda nas Atas do Conselho e dos pareceres de sua Comissão de Negócios Estrangeiros, a saída de uma neutralidade para com as questões platinas é tratada com bastante cautela, quando não criticada por políticos da época. Metodologicamente podem ser apontadas duas principais teses que motivaram a relutância, ou talvez a desconfiança, de que uma postura mais proativa e incisiva na defesa dos interesses regionais brasileiros se fazia necessária naquele momento:

1. A de que o país ainda encontrava-se demasiadamente fraco para garantir a prevalência de seus interesses regionais, devendo ser mantida uma neutralidade cautelosa;
2. A de que uma postura preferencialmente defensiva era a mais adequada, a fim de preparar o país para uma eventual intervenção militar estrangeira, por meio da formação de aliados regionais;

A primeira tese acima apresentada tem como grande expoente o Conselheiro Paula Sousa, cujo pensamento expresso por meio de seus pareceres no Conselho de Estado na Seção dos Negócios Estrangeiros preconizava a manutenção da paz no Brasil, tomando como referência os prejuízos causados pela postura interventiva presente até o final da Guerra da Cisplatina³⁷. Ao longo do período que se estendeu desde o reconhecimento formal da independência paraguaia (1843) até o encerramento da Missão Pimenta Bueno (1847), o referido Conselheiro manteve seu posicionamento de que se deveria procurar somente negociar questões lindeiras com o Paraguai, eximindo-se de tratar de temas como alianças ou navegação nos rios platinos, considerados como possíveis motivadores para inquietações que pudessem incitar ações violentas por parte de Rosas³⁸.

Acerca da segunda tese, é possível observar uma multiplicidade de correntes políticas, as quais vão desde aquelas que preconizavam laços mais íntimos com o Paraguai - o qual era considerado o maior prejudicado, ao lado do Brasil, pelas ações de Rosas na foz do Rio da Prata - até as que consideravam a construção de uma aliança com o referido caudilho a fim de atuar conjuntamente para repelir a intervenção estrangeira posta em prática pela Inglaterra e França. A primeira interpretação, cuja origem se destaca no próprio Pimenta Bueno, defendia a formação de uma aliança ofensiva com os paraguaios para findar com a ameaça de Buenos Aires a estabilidade regional. Embora essa não tenha tido apoio interno suficientemente forte, conviveu, até o fim da missão do referido agente diplomático, com o posicionamento de que uma aliança defensiva se fazia assaz necessária, pois era percebida como inevitável uma ação

³⁷ ACE 23 de Junho de 1845

³⁸ ACE 25 de Junho de 1845

bélica anexadora, por parte da Confederação Argentina, ao território paraguaio, considerado como parte da mesma e somente portando-se como uma província rebelde aos comandos da capital. A segunda pode ser inferida por meio de dois fatores:

- Conforme analisa Cervo, ao longo da década de 1840, “havia nos meios políticos brasileiros quem simpatizava com o caudilho rio-platense e quem o detestasse, percebendo-se a mesma divisão no próprio corpo diplomático, embora prevalecessem aí seus desafetos”³⁹;
- A existência de um tratado firmado em 1843 com Buenos Aires⁴⁰, com o objetivo de por fim à Guerra dos Farrapos, assim como de outras tentativas de concertação entre ambas as diplomacias, a fim de conjuntamente repelirem a intervenção franco-britânica no Rio da Prata, exemplificam que a posição dos dois países nem sempre pode ser considerada como conflituosa⁴¹.

³⁹ CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. *Op. Cit.* p.111.

⁴⁰ ACD 21 de Agosto de 1845

⁴¹ ACE 3 de Setembro de 1845

CAPÍTULO 2

1 - A Década de 1840: do retraimento a uma política proativa

A década de 1840 pode ser considerada um período de grandes transformações para o Império do Brasil, tanto em política interna quanto externa. As agitações decorrentes das contestações acerca da legitimidade do regime regencial que governou o país por quase uma década, as quais podem ser exemplificadas tanto nos debates parlamentares acerca da centralização do poder no país⁴² quanto nos movimentos separatistas, findaram gradualmente, ao passo que se consolidava o governo de Pedro II. No plano internacional, em 1844, o desatrelamento definitivo dos tratados comerciais firmados ao longo do Primeiro Reinado proveu ao Brasil autonomia alfandegária essencial para sua arrecadação fiscal, ao passo que um pensamento de política externa ganhou forma a partir de homens de Estado que se destacariam na História do país, de modo que os negócios internacionais brasileiros passaram a ser conduzidos de modo mais uniforme, baseado em princípios e tradições em processo de formação.

No que concerne às relações brasileiras com os países da região do Prata, dois aspectos são de grande relevância para a compreensão de como a política externa do Império se comportou perante seus vizinhos. A Guerra dos Farrapos, na província de São Pedro do Rio Grande do Sul, a qual se estendeu por mais de uma década, elevou mais ainda o grau de atenção do Brasil para sua fronteira sul, em virtude do apoio concedido aos revoltosos rio-grandenses por expressivos grupos políticos do Uruguai e da Argentina. Paralelamente ao referido movimento revoltoso, a ascensão de Rosas como governador de Buenos Aires e o processo de unificação das demais províncias argentinas em torno de sua liderança trouxeram para o Império um rival de ainda maior expressividade de poder. Se a posição brasileira, desde a independência da República Oriental do Uruguai, ao fim da Guerra da Cisplatina (1828), foi a de reduzir ao máximo sua presença interventora nos negócios dos países do Prata, em virtude do desequilíbrio de poder iniciado pela influência de ambos os fatores supracitados, a política exterior do Império para a região teve de ser revista, a fim de que seus interesses regionais não fossem prejudicados, iniciando um longo debate acerca do direito brasileiro de intervir na região e das suas prováveis consequências.

⁴² FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: EdUSP, 2008. p. 161

Ao longo do século XIX, a atuação do Império para os seus vizinhos platinos é, em um elevado grau, decorrente da situação política argentina. A colônia espanhola do Vice-Reino do Rio da Prata, a qual se estendia desde o que hodiernamente é parte da Bolívia, até a Patagônia, historicamente mostrou-se como o principal contraponto da expansão e da atuação colonial portuguesa na América do Sul. Embora a fragmentação territorial consequente da forma como o processo de independência hispano-americano ocorreu possa ser considerada um fator favorável à atuação brasileira na região, o controle de Buenos Aires sobre a foz do Rio da Prata representou um empecilho aos objetivos brasileiros quanto à navegação fluvial nesta bacia hidrográfica. A província do Mato Grosso, na fronteira Oeste do Brasil, caracterizava-se como uma das regiões de mais difícil acesso do Império – levando-se em consideração o traslado entre a capital da referida província e a Corte –, em virtude dos precários acessos por terra e da dependência da navegação por rios internacionais, fazia-se necessário para o país obter a garantia da navegabilidade pelos rios platinos, de modo a garantir sua presença no referido território, assim como de suas fronteiras.

Sob a ótica de Amado Cervo, embora houvesse um ímpeto de aumentar as relações do Império com os vizinhos sul-americanos ao longo do Período Regencial, os distúrbios internos – com destaque para a Guerra dos Farrapos – e, principalmente, o engessamento da política comercial brasileira por meio dos tratados assinados ao longo do Primeiro Reinado, impossibilitaram a formação de uma política americanista pragmática. A década de 1840 representa, não somente para o Brasil, mas também para o Paraguai e a Argentina, um período de consolidação política, no qual a política interna e externa desses Estados começa a adquirir um padrão. A aclamação de Dom Pedro II como Imperador do Brasil, a transformação das Províncias Unidas do Rio da Prata em Confederação Argentina, por meio do poder centralizador de Rosas, assim como o início da presidência de Carlos Lopez no Paraguai, simbolizam o começo de um novo momento das relações internacionais da região platina que se perpetuará ao longo do século XIX. A rivalidade entre Brasil e Argentina, assim como o interesse de ambos em instrumentalizar os demais países do Cone Sul de forma a penderem a balança de poder regional ao seu favor, se conformará a partir da referida década, somente arrefecendo essas práticas ao final da retirada das tropas da Tríplice Aliança do território paraguaio, já na década de 1870⁴³.

Ainda sobre a lógica do mesmo autor, a política externa brasileira para a América Latina pode ser dividida, para efeitos metodológicos, em seis momentos distintos:

⁴³ CERVO, Amado. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)*. Brasília: Editora UNB, 1981. p. 24-26; 36.

1. “Tentativa de cooperação e entendimento para defesa das independências (1822-1824);
2. Guerra da Cisplatina (1825-1828);
3. Política de neutralidade (1828-1843);
4. Passagem da neutralidade à intervenção (1844-1852);
5. Presença brasileira ativa (1853-1864);
6. Retorno à política intervencionista (1864-1876);
7. "Retraimento vigilante (1877-1889)”⁴⁴.

Para o presente trabalho destacam-se o terceiro, quarto e quinto momentos elencados por Cervo. A política de neutralidade empregada pelo Império, a qual se inicia ao final da derrota na Guerra da Cisplatina com a assinatura do tratado que concedeu a independência uruguaia, não somente tem como ponto de partida o revés sofrido pelo Brasil, mas também as turbulências internas que se manifestaram desde o declínio do reinado de Pedro I até o fim do Período Regencial. Por efeito da solução de antecipar a maioridade de Pedro II, houve uma mitigação das supramencionadas crises, muitas das quais sanadas por interferência do Poder Moderador nas disputas partidárias entre Liberais e Conservadores, de modo a manter a governabilidade do Império, em um sistema que perduraria por quase meio século. Como consequência da estabilização política brasileira, na primeira metade da década de 1840, foi possível (além de necessário) iniciar uma política proativa em relação aos seus vizinhos do Prata, a qual pode ser representada pelo envio, em 1843, da Missão Pimenta Bueno rumo ao Paraguai, com objetivos diretos de estabelecer um contato diplomático com vistas a fazer contraponto aos avanços de Rosas e evitar que o equilíbrio de poder regional pendesse desfavoravelmente ao Império.

Não somente com objetivos de formar alianças e atuar diretamente com fins de influenciar o equilíbrio de poder regional, as iniciativas tomadas pela política externa brasileira em direção aos seus vizinhos visavam também à consolidação do Estado nacional brasileiro. Conforme a visão contemporânea de direito internacional público, um dos elementos fundadores essenciais de um Estado é a definição de seu território⁴⁵. Em virtude das heranças coloniais deixadas por Portugal e Espanha para a América do Sul, esboços

⁴⁴ CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. *Op. Cit.* p. 109.

⁴⁵ Segundo Portela, o Estado à luz do direito internacional possui três elementos essenciais: o território, o povo e o governo soberano. Nesse sentido, o território compreende o espaço geográfico onde o Estado exerce seu poder soberano. PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado* 4ª Ed. - Salvador: Ed. Podivm, 2012. p. 181-182

fronteiriços baseados em diversos tratados assinados entre ambos os reinos ibéricos definiam onde se iniciavam e onde acabavam as possessões coloniais de cada um, não havendo, contudo, grandes detalhamentos em boa parte da enorme fronteira do que, já no século XIX, seria o Império e as demais repúblicas sul-americanas. A referida falta de precisão decorre de dois fatores principais:

- a) A dificuldade de acesso a determinadas partes do subcontinente, proveniente da geografia regional;
- b) A falta de interesse econômico em determinadas partes do território, para as quais não foram enviadas comissões demarcadoras de fronteiras, ficando essas apenas com vagas noções de onde seriam as fronteiras.

Embora os supramencionados conceitos jurídicos ainda não fizessem parte do escopo do pensamento político da época, a negociação e o reconhecimento das fronteiras brasileiras eram vistas como deveras importantes para o estabelecimento de relações mais aprofundadas e, especialmente, pacíficas entre o Império e seus vizinhos, mitigando o clima de desconfiança provocado pelo período até 1828, quando findada a Guerra da Cisplatina.

Tendo em vista a multiplicidade de fatores acima descritos, considera-se que o início dos contatos diplomáticos entre Brasil e Paraguai, na década de 1840, advieram da necessidade de ambas as partes em ter seus interesses resguardados no plano regional. Embora em proporções desiguais, essas referidas necessidades tem como ponto de partida a retomada (no caso paraguaio, início) de uma política externa proativa, a qual tem suas origens em questões nacionais nos dois países que possibilitaram o fim do retraimento que se encontravam no cenário externo sul-americano. As novas posturas brasileiras e paraguaias possibilitaram o surgimento de um período descrito por Francisco Doratioto como de "interesses convergentes" ⁴⁶, ao ambos os governos perceberem que suas necessidades internacionais caracterizavam-se por serem complementares. O Brasil, sob a percepção do Paraguai, seria o vizinho forte que proviria segurança para ratificar internacionalmente sua independência, principalmente caso fosse consolidada uma aliança que garantisse seu apoio contra Rosas; pelo lado brasileiro, ter o vizinho guarani como aliado, fortaleceria seus esforços para mitigar o crescimento de poder regional argentino - principalmente em decorrência de seu crescimento sobre o Uruguai - como fazia parte de uma importante macro-

⁴⁶ DORATIOTO, Francisco. *Relações entre o Império do Brasil e a República do Paraguai (1822-1889)*. V.1 Dissertação. Departamento de História – UNB p. 22

estratégia de política externa surgida ao longo da década de 1840, com fins de sanar algumas pendências existentes.

2 - Uruguai e Paraguai na Dinâmica de Poder do Prata.

Ao longo do período colonial, os atritos entre Portugal e Espanha na foz do Rio da Prata eram constantes. O interesse de ambos os reinos ibéricos na exploração das riquezas minerais do interior da América do Sul recaía sobre a necessidade de fazer uso da navegação fluvial, tendo em vista a maior praticidade que rios como Paraguai, Uruguai e Paraná traziam para a logística regional. O controle do escoamento da produção, que se dava por meio da referida foz, foi amplamente disputado por ambas as nações colonizadoras, uma a fim de evitar que a outra obtivesse recursos estratégicos suficientes para impedir sua navegação nos rios acima. A criação das cidades de Buenos Aires, Montevideu e da Colônia do Santíssimo Sacramento obedece a essa lógica de poder, a qual perdurou mesmo depois de declaradas as independências das colônias sul-americanas, sendo herdadas pelos Estados soberanos que viriam a se formar na região.

Em decorrência da fragmentação territorial do Vice-Reino do Rio da Prata ao longo do processo de descolonização, a dinâmica de poder na região se alterou em relação ao que antes existia, a qual pendia favoravelmente ao lado espanhol após a assinatura do Tratado de Santo Ildefonso em 1777⁴⁷. A anexação do território conhecido como Banda Oriental pelos portugueses, logo após a transmigração da corte lisboeta para o Rio de Janeiro, provocou um incremento nos níveis de atrito na referida região. Embora estivesse, inicialmente, justificada como uma forma de retaliar a invasão napoleônica ao reino português, mesmo após o Congresso de Viena e as reestruturações territoriais acordadas esse território manteve-se controlado por Portugal, transformando-se em uma província do recém-criado Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, em 1815. Dessa forma, se antes o acesso fluvial aos territórios da porção Oeste brasileira, como o Mato Grosso, era comprometido pelo controle total da navegação pela Espanha, agora este poderia ser mais facilmente defendido e mantido pelos

⁴⁷ Tratado de Santo Ildefonso, assinado em 1777, teve como objetivo findar as disputas coloniais entre Portugal e Espanha no que concerne ao direito sobre a posse do território situado a Leste do Rio da Prata, conhecido à época como Banda Oriental. Embora tenha sido formalmente anexado pela coroa espanhola ao Vice-Reino do Rio da Prata, não foram exauridas todas as disputas pelo controle do referido território, por sua importância estratégica na navegação fluvial

portugueses, em função do novo equilíbrio de poder gerado pela posse de ambos os reinos de territórios situados cada um em uma das margens da foz do Rio da Prata⁴⁸.

Com a independência política do Brasil, assim como dos demais países sul-americanos, questões fronteiriças começaram a surgir ao longo da década de 1820 entre o Império e seus vizinhos. Embora houvesse um relativo respeito aos limites estabelecidos pelos tratados coloniais entre Portugal e Espanha, esses também eram um dos motivos de polêmica entre os recém Estados independentes, em decorrência das imprecisões nos territórios demarcados e do número de tratados existentes, assim como da inexistência de um princípio consensual que regesse o regime fronteiriço na América do Sul. Por se localizarem, em sua maioria, em regiões remotas do Império, tardaram para surgir conflitos entre o Brasil e seus vizinhos oriundos de questões lindeiras, posto que tenham sido em grande parte presentes nos recém-independentes países hispano-americanos, muito em função de disputas internas de poder que acabaram por fragmentar os grandes vice-reinos em países de menor configuração territorial, como no caso da Grã-Colômbia, que se dividiu em três diferentes países.

O Paraguai, após o início do regime do Dr. José Gaspar Rodríguez Francia, em 1814, tornou-se uma nação isolada de todos os seus vizinhos sul-americanos. Receoso do expansionismo buenairense, assim como do Reino Unido de Portugal Brasil e Algarves - o qual pode ser atribuído à imagem provocada pela anexação por meios militares da Banda Oriental - o governo de Francia adotou uma postura extremamente isolacionista em diversos sentidos ao seu país, inclusive proibindo a entrada e saída de pessoas assim como suspendendo o comércio exterior, com o objetivo de tentar manter o controle do Paraguai por meio de um governo central forte e autoritário. Em uma primeira tentativa de estabelecer contatos diplomáticos com o Estado Guarani, o governo imperial enviou a esse país o diplomata Corrêa da Câmara, com o objetivo básico de firmar acordos que reconhecessem a independência paraguaia e de trazê-lo para a órbita de aliados⁴⁹. A supramencionada postura de Francia quantos os contatos estrangeiros de seu país, no entanto, impossibilitou o cumprimento efetivo da missão desse diplomata, de maneira que até a morte do ditador paraguaio as relações entre ambos os países fossem extremamente restritas, embora seja

⁴⁸ Importante é ressaltar que, após a invasão napoleônica à Espanha, os processos de independência de suas colônias americanas tiveram início, apesar de somente ratificados pelo beneplácito da coroa espanhola posteriormente

⁴⁹ GUIMARÃES, Acyz Vaz. *A Guerra do Paraguai: suas causas*. V. 2. Campo Grande: UCDB, 2001. p. 16-20

considerável as ações extra-governamentais empreendidas por Augusto Léverger ao longo da década de 1830⁵⁰.

Com o fim da Guerra da Cisplatina, embora a postura do Império quanto ao relacionamento com seus vizinhos caracterize-se por uma neutralidade, esse aspecto somente demonstra-se com maior evidência pelo fim das ações armadas para defender seus interesses, datadas do tratado de 27 de Agosto 1828 entre Brasil e Argentina o qual tem como termo de grande destaque garantia de ambos os países da independência uruguaia. Os interesses brasileiros no continente, com destaque para o comércio exterior, não minguaram, pelo contrário, ao longo das Regências ganharam maior vigor ao ser observado por correntes parlamentares a maior simetria nas relações com os países sul-americanos em comparação com o eixo Brasil-Europa, por consequência dos resultados provenientes dos tratados comerciais firmados ao longo do Primeiro Reinado⁵¹. Ao final da década de 1830, é possível observar um movimento propício para se iniciar a aproximação entre Brasil e Paraguai, em decorrência da morte do Dr. Francia, da ascensão de Rosas no governo de Buenos Aires e da coroação de Dom Pedro II, fatos os quais trouxeram maior estabilidade para os três países e modificaram a dinâmica de poder da região, marcada por relativa estabilidade desde 1828.

O Uruguai, por outro lado, é o exemplo de maior importância para o entendimento da instrumentalização dos vizinhos de menor poder, com fins de garantir o êxito de seus interesses regionais, de Brasil e Argentina. Conforme anteriormente dito, desde o período colonial, são intensas as disputas existentes para definir a posse do território da Banda Oriental do rio da Prata, muito em virtude de sua importância estratégica no controle da navegação fluvial do referido rio, o qual tem importantes afluentes pelo interior da América do Sul. Embora formalmente anexado pela coroa portuguesa e herdado pelo Império do Brasil após sua independência, as turbulências na região não cessaram, tendo início, em 1825, uma guerra envolvendo Brasil e Argentina que teve como resultado a independência uruguaia em 1828. Embora tenha dado origem a um Estado independente, esse não se esquivou da penetração indireta dos interesses de seus grandes vizinhos, atuando por meio do apoio a grupos políticos no país.

As pressões externas promovidas por Brasil e Argentina, após a assinatura do tratado de 1828, sofreram considerável arrefecimento, muito em decorrência de uma postura respeitosa de ambos os países com as cláusulas do referido acordo, assim como também das dissonâncias internas nos dois países que dificultaram a tomada de uma ação internacional

⁵⁰ *Ibid* p.22-29

⁵¹ CERVO, Amado. *Op. Cit.* p. 38-39

mais eficiente. Com o advento do governo de Rosas na Confederação Argentina, planos para reconstruir territorialmente o Vice-Reino do Rio da Prata passaram a fazer parte dos principais objetivos da política externa argentina, ou seja, anexar o território uruguaio tornou-se uma questão de grande importância para seu governo, embora as investidas sob a república oriental tenham sido feitas de forma progressiva. Pela parte brasileira, percebe-se uma atitude bastante reativa quanto aos atos praticados pelo referido caudilho, tendo sido iniciados no Parlamento e no Conselho de Estado discussões acerca de como deveria ser interpretado o tratado de 1828 e, de modo mais amplo, quais seriam os direitos do Império intervir diretamente nos negócios das repúblicas do Rio da Prata⁵².

Conforme analisa Doratioto, “os governos Imperiais tiveram, em maior ou menor grau, a preocupação com o surgimento de um vizinho republicano no Prata potencialmente poderoso até o fim da Monarquia em 1889”⁵³. Desse modo, os esforços que seriam empreendidos pela diplomacia brasileira em manter independentes, tanto Paraguai como Uruguai, podem ser compreendidos por meio do temor de o equilíbrio de poder regional pender desfavoravelmente para o seu lado, fato o qual era previsto no caso de o objetivo de Rosas de expandir territorialmente a Confederação Argentina até os limites antigos do Vice-Reino do Rio da Prata fosse cumprido. Ainda sob a lógica do mesmo autor, “a melhor garantia de que a Argentina não se tornaria uma ameaça concreta estava na existência do Paraguai e Uruguai como países independentes, com governos livres da influência argentina”⁵⁴, de modo que também se justificam os esforços do Brasil em atrair ambos os países para sua órbita de influência política na região.

3 - A Missão Pimenta Bueno

Enviado em 1843, José Antônio Pimenta Bueno, foi o segundo diplomata brasileiro a ser enviado ao Paraguai com o objetivo de formalizar as relações diplomáticas entre este país e o Império. Diferentemente de Corrêa da Câmara, enviado ainda por D. Pedro I logo após a independência brasileira, Pimenta Bueno encontrou um cenário muito mais favorável para negociações do que seu antecessor em decorrência do fim do regime de Francia, caracterizado pelo extremo isolacionismo do país, que trouxe consigo novas perspectivas de interação entre

⁵² ACD. 13 de Janeiro de 1843. p. 178

⁵³ DORATIOTO, Francisco. *Op. Cit.* p. 25

⁵⁴ *Ibidem*

o Império e o vizinho guarani. Não somente o Paraguai se modificava internamente, mas também o Brasil passava por um momento de grande importância quanto aos seus assuntos domésticos, ao ter o reinado de Dom Pedro II sido consolidado a ponto de obter condições de iniciar empreitadas internacionais baseadas em princípios que, embora ainda estivessem em formação, serviriam de embasamento para a política externa ao longo de todo o Segundo Reinado no Brasil. Em suma, ambos os países encontravam-se em um momento de grande modernização em diversos âmbitos – dadas as devidas proporções na comparação entre esses dois Estados –, o qual teria reflexo em suas políticas externas.

Um dos fatores iniciais que justificam a iniciativa brasileira de enviar uma nova missão diplomática ao Paraguai, considerando-se o fracasso da iniciativa de Corrêa da Câmara, deve-se à convergência de interesses entre o referido país e o Império no plano regional. Se a Argentina, antes do advento do governo de Rosas, já se apresentava como o maior rival na região para ambos os Estados, com o crescimento de poder fomentado pela conciliação de interesses entre diversas repúblicas da recém-criada Confederação Argentina as tensões em torno de questões como a livre-navegação nos rios internacionais da bacia do Rio da Prata agravaram-se, em decorrência da política empregada pelo referido caudilho de manipular o recurso estratégico de impedir militarmente a entrada na foz do rio para fazer com que seus interesses prevalecessem. Dentre os objetivos de Rosas, destaca-se o plano de reconstruir territorialmente o que antes era o Vice-Reino do Rio da Prata. Pela percepção de Paulino José Soares de Souza, então Ministro dos Negócios Estrangeiros do Império,

a sua realização (de reunir à Confederação Argentina todas as Províncias que formavam o antigo Vice-Reinado de Buenos Aires) seria certamente muito fatal ao Império, ao qual não convém de modo algum que um vizinho, cheio de ambição, astúcia, audácia, e perseverança se torne tão poderoso. A reunião do Paraguai e de Bolívia à Confederação Argentina viria dificultar ainda mais uma solução vantajosa das nossas complicadas questões de limites, e de todas as nossas reclamações, e bem assim a nossa navegação pelo Paraguai e Paraná e saída pelo Rio da Prata.⁵⁵

Para o Paraguai, tampouco era interessante sua anexação à Confederação Argentina, pois significaria uma perda total da autonomia política e econômica a qual Francia e seus sucessores procuraram prover ao Estado guarani, baseado em um centralismo estatal.

Ao serem analisadas as instruções dadas pelo referido Ministro a Pimenta Bueno, destaca-se a grande quantidade de citações feitas ao governante argentino e a evidente preocupação com os danos que a possível anexação do Paraguai com a Confederação pudesse

⁵⁵ RIBEIRO, Pedro Freire. *A Missão Pimenta Bueno*: Documentos. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1966. P. 6

trazer consigo⁵⁶. Tendo em vista a fragilidade militar paraguaia, assim como a crescente ameaça argentina sobre esse Estado, o Império se colocava em posição privilegiada para demandar concessões ao presidente Carlos Lopez. De acordo com Acyr Vaz Guimarães, em 1845, quando da iminência de uma revolta da província argentina de Corrientes contra o governo de Rosas, dos 18.000 habitantes de Assunção, dois mil se apresentaram ao exército, contudo faltando a eles recursos e equipamentos suficientes para ir à guerra⁵⁷. Conforme parecer do Conselho de Estado, ratificando a análise do referido autor, “uma guerra entre o Brasil e Buenos Aires, estando o Paraguai aliado ao Império, não poderá deixar de pôr em perigo a República Argentina”⁵⁸, embora seja considerado que “se o Paraguai for abandonado a seus únicos recursos (...) aquela República (Paraguai) perderá sua independência, incorporando-se à Confederação Argentina”⁵⁹ mesmo possuindo “mais de quinhentos mil habitantes, que pode levantar um exército de terra de dez mil homens”⁶⁰. Os constantes fechamentos da foz do Rio da Prata empreendidos por Buenos Aires, que tanto prejudicavam as necessidades brasileiras no Mato Grosso, em um grau mais elevado eram nocivos ao Paraguai, em decorrência da característica mediterrânea de seu território que tornava o meio fluvial o mais eficiente para empreender seu comércio exterior. Ter o Império como aliado, o grande rival argentino na região, muito contribuiria para garantir a sobrevivência do Estado paraguaio.

Dentre os principais interesses comuns a ambos os países encontrava-se o reconhecimento formal do Brasil da independência paraguaia. Embora o Império já tivesse enviado, em um momento anterior, o representante Corrêa da Câmara para tentar estabelecer relações com o governo de Francia, não houvera formalização de nenhum ato diplomático que pudesse significar a legitimação do governo de Assunção sobre o território paraguaio, fato o qual pode ser atribuído em grande medida à postura das autoridades paraguaias em relação à Câmara⁶¹. Após a morte do referido ditador, a política empreendida por seu sucessor, Carlos Antônio Lopez, procurou retirar o país do isolamento político no qual esteve por mais de duas décadas, não somente por sua visão política modernizadora (que em um momento posterior seria mais evidente)⁶², mas também influenciado pelas crescentes pressões de Rosas feitas

⁵⁶ *Ibid.* p 3-15

⁵⁷ GUIMARÃES, Acyr Vaz. *Op. Cit.* p. 36-37.

⁵⁸ ACE. 25 de Junho de 1845. p. 369

⁵⁹ *Ibidem*

⁶⁰ *Ibidem*

⁶¹ SOARES, Teixeira. *Diplomacia do Império no Rio da Prata*. Rio de Janeiro: Editora Brand, 1955. P. 156-158.

⁶² DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra*.

por meio de ameaças de invasão e dificuldades à navegação paraguaia⁶³. A própria declaração de independência proferida pelo Congresso paraguaio, em 1842, pode ser percebida como o início da abertura deste país ao sistema internacional, de modo a ratificar a percepção interna das elites políticas do Paraguai de que seu país seria, de fato, uma nação independente e não uma província da Confederação Argentina, conforme defendido por Rosas, fato o qual pode ser observado por meio de uma nota do dia 21 de fevereiro de 1845, enviada no Rio de Janeiro à chancelaria do Império, o Ministro Plenipotenciário da Confederação ao expressar que o Paraguai “apesar de não participar essa Província dos sacrifícios comuns (das guerras de independências)... de nenhuma maneira o desmembrava legitimamente da nação de que era parte (a Argentina)”⁶⁴. Embora os impedimentos à navegação fluvial ao longo da Bacia do Prata não fossem tão recentes, em virtude da posição isolacionista adotada por Francia ao seu país, essa dificuldade somente colaborava com o fechamento do Estado paraguaio, no entanto com a nova política mais simpática aos contatos exteriores empregadas por Carlos Lopez, o acesso fluvial ao Oceano Atlântico tornou-se uma questão essencial ao país guarani, de modo a impulsionar o comércio exterior paraguaio e a consolidar suas relações diplomáticas por meio da troca de representantes entre este país e as demais potências estrangeiras.

O reconhecimento formal da independência paraguaia pelo Império pode ser entendido como o primeiro passo rumo ao entendimento o qual o governo brasileiro julgava necessário para ter seus interesses salvaguardados junto ao vizinho guarani. A formulação de um tratado que englobasse assuntos de grande relevância estratégica para os dois países deveria ser o principal legado da missão Pimenta Bueno, dentre os quais se destaca navegação nos rios comuns e uma possível aliança militar contra Rosas. Conforme se infere das ordens de Paulino de Souza, embora um tratado de navegação não proviesse ao Brasil a garantia do tão almejado acesso fluvial ao Mato Grosso, um acordo sobre essa matéria com o Paraguai era visto como um passo favorável caso, no futuro, Rosas fizesse concessões similares, apesar de essas também serem consideradas muito difíceis de serem obtidas⁶⁵. Pela perspectiva brasileira, o apoio paraguaio fortaleceria as causas demandadas pelo Império, tornando-as comuns a mais de um Estado, fato o qual as tiraria do escopo da tradicional rivalidade regional entre Brasil e Argentina⁶⁶.

⁶³ SOARES, Teixeira. *Op. Cit.* p. 159

⁶⁴ ACE. 15 de Junho de 1845. p. 340

⁶⁵ RIBEIRO, Pedro Freire. *Op. Cit.* p. 4-5

⁶⁶ *Ibidem*

Pela perspectiva da política externa brasileira, conforme se pode inferir da consulta da Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado de 11 de Junho de 1845⁶⁷, que a percepção existente no Brasil é de que o Paraguai sempre fora uma nação independente, nunca tendo sido subordinada politicamente a Argentina desde o desmembramento do Vice-Reino de Buenos Aires quando da emancipação do domínio colonial espanhol. Conforme contido no referido parecer da Seção, assinado por Honório Hermeto Carneiro Leão, Caetano Maria Lopes da Gama e Bernardo Pereira de Vasconcelos, "... a independência do Paraguai data da mesma época que a das outras províncias que constituíam o Vice-Reinado de Buenos Aires, e que se alegue que desde essa época nunca o Paraguai esteve unido a Buenos Aires", por ter sido, desde sua criação, uma nação com um governo independente. Embora a supramencionada percepção possa ser atribuída como reativa aos intuitos de Rosas de reunificar territorialmente o que antes fora o dito Vice-Reino, a empreitada diplomática dirigida por Corrêa da Câmara (por ter caráter oficial) ratifica a antecessoriedade do entendimento brasileiro, desde o Primeiro Reinado, de que o Paraguai era uma nação independente, apesar de os contatos intergovernamentais terem sido incipientes até o fim do regime de Francia.

O supracitado parecer do Conselho de Estado surge como resposta a uma nota enviada pelo Ministro Plenipotenciário da Confederação Argentina, o General Guido, em tom de protesto ao reconhecimento brasileiro da independência do Paraguai, feito no ano anterior, por decorrência da Missão Pimenta Bueno. Nas declarações do General, a postura paraguaia ao longo das lutas de independência caracterizou-se por eximir-se "...de começar o movimento continental em defesa da independência, mas que nem ele se resignou a permanecer colônia da metrópole..."⁶⁸ do mesmo modo que, até a declaração de independência feita já no governo Carlos Lopez, em 1842, também não se pronunciara acerca de separação da comunidade política a qual pertencia, no caso, o Vice-Reino do Rio da Prata. Ainda conforme contido nessa nota, o próprio processo de independência que ocorreu na América do Sul tomou como base as divisões geográficas e fronteiriças definidas pelo Império Espanhol e Português, de modo a fazer uso do próprio argumento brasileiro que defendia sua integridade territorial, à época tendo recém sido assinado o armistício que pôs fim a Guerra dos Farrapos e seus ideais emancipacionistas. Esse último conflito, conforme o pensamento de Holanda Cavalcanti de Albuquerque, o Visconde de Albuquerque, teria sua causa diretamente ligada às relações entre o Brasil e seus vizinhos do Prata: "são as nossas relações externas que

⁶⁷ ACE 11 de Junho de 1845. p. 338-344

⁶⁸ ACE. 15 de Junho de 1845. p. 340

embaraçam, que estorvam a pacificação daquela província" ⁶⁹; de forma que pode se considerar que a cautela com que será visto o tratado negociado por Pimenta Bueno no Conselho de Estado reflete a preocupação dos políticos brasileiros da época em não fomentar distúrbios ou conflitos maiores com a Argentina, em decorrência de uma visão de que o Brasil ainda seria frágil demais para adentrar em empreitadas típicas das grandes potências europeias intervencionistas, como a Inglaterra e a França, de modo que o ideal seria ater-se aos seus problemas internos e, prioritariamente, fortalecer-se⁷⁰.

3.1 - Aliança

Dentre os termos contidos na proposta do governo paraguaio, feita conjuntamente com o representante brasileiro Pimenta Bueno, do tratado de Amizade, Comércio, Navegação e Limites, assinado por essas referidas partes em 7 de Outubro de 1844, os termos relativos à uma aliança contra Rosas é um dos fatores que produziram mais negativas e o tornaram de tão difícil aceitação no plano interno brasileiro. Ao passo que um determinado grupo político acreditava uma aliança com o Paraguai ter grande importância para as relações do Império no Prata, ao trazer para sua órbita de influência um dos rivais de Rosas, por conseguinte tentando manipular o equilíbrio de poder regional a seu favor, outro, com destaque para Francisco de Paula e Souza, considerava as aspirações desse tratado grandes demais, de forma que ele poderia ser um pretexto para incitar maiores problemas para o Império no Prata⁷¹. Em sua minuciosa análise do referido tratado, a qual possui recomendações nas diversas cláusulas que nocivas aos interesses e a estabilidade regional do Brasil, destaca-se, nas observações do parecer de Paula e Souza a completa exclusão dos artigos que faziam menção a alguma aliança ofensiva ou defensiva com o Paraguai. Além de ir ao encontro de uma discussão mais ampla, a qual contemplava o direito e a obrigação do Império de intervir nos negócios do Prata, em decorrência conteúdo do tratado de paz de 1828 com a Argentina que pôs fim a Guerra da Cisplatina, a análise do referido Conselheiro amplia ainda mais o tom adotado por Bernardo Pereira de Vasconcelos, Honório Hermeto Carneiro Leão, Visconde de Monte Alegre e José Antônio Silva Maria acerca dos custos desproporcionais que seriam impostos ao Brasil caso um tratado que compusesse uma aliança com o país guarani fosse assinado,

⁶⁹ CERVO, Amado. *Op. Cit.*

⁷⁰ ACE 23 de Junho de 1845 p. 352

⁷¹ *Ibidem*

embora esses últimos conselheiros tenham divergido de Paula e Souza, por considerarem inevitável uma empreitada expansionista de Rosas ao Paraguai e que para salvaguardar os interesses regionais do Império uma intervenção favorável ao regime de Assunção devesse ser feita⁷².

Torna-se necessário, também, esclarecer os objetivos da supramencionada discussão acerca da postura brasileira no Prata, no alvorecer de uma época indicada, não somente na historiografia quanto nos discursos políticos brasileiros. O fim do "sistema de tratados", o qual é amplamente analisado na obra de Amado Cervo que abarca essa época, é considerado uma das variáveis mais importantes no estabelecimento de uma política externa dotada de maior autonomia, por não ser mais tolhida pelos impedimentos impostos pelas tarifas preferenciais concedidas a diversas nações europeias, com destaque para a Inglaterra. Embora o comércio com os ingleses fosse o mais importante para o Império, em termos de importações, devem-se destacar as dificuldades legais impostas à entrada dos principais gêneros de exportação brasileiros nos portos ingleses, em virtude do regime preferencial concedido às colônias do império britânico⁷³. Dessa forma, importante é considerar o peso do mercado inglês para as exportações brasileiras, as quais não se apresentam como de grande peso para o mercado externo do Brasil. A década de 1840, que conjuntamente com a aclamação de Dom Pedro II como Imperador e o fim das revoltas internas - com destaque para o fim da Guerra dos Farrapos -, tem nas Tarifas Alves Branco um dos seus principais expoentes da política externa brasileira, por ser marco da consolidação de um pensamento político oriundo de mais de uma década de debates políticos travados no Parlamento. Embora seja de grande importância para a arrecadação fiscal do Império, muito dependente da aduana por ainda não ter um corpo fiscal robusto como o hodierno, deve-se relativizar o impacto das Tarifas Alves Branco no estabelecimento de uma política externa mais proativa ao longo da referida década, pois não eram os termos tarifários bastante favoráveis ao mercado europeu que impediam uma postura mais proativa do Brasil. A derrota na Guerra da Cisplatina e suas consequências, como uma visão de fragilidade do Império em relação às grandes potências tradicionais, o grande respeito acerca dos termos contidos no tratado que findou a disputa e que criou um Uruguai independente, e as turbulências ao sul provocadas pelo ímpeto antimonárquico dos farroupilhas são fatores de impacto muito maior na conformação de uma política externa tímida e relativamente isolacionista.

⁷² ACE 25 de Junho de 1845. p. 366-372

⁷³ ALMEIDA, Paulo Roberto. *Formação da Diplomacia Econômica Brasileira*.

Os debates que se iniciam, ao longo da década de 1840, acerca do direito brasileiro de intervir nos negócios do Prata, advêm não somente do caráter amplo e pouco preciso contido no tratado de paz de 1828 com as então Províncias Unidas do Rio da Prata⁷⁴, mas também das iniciativas expansionistas de Rosas para com a frágil República Oriental do Uruguai que tinham objetivos audaciosos, ao tentar anexar o Paraguai e a Bolívia e reconstruir territorialmente o que, nos tempos coloniais, fora o Vice-Reino do Rio da Prata. O fim do retraimento brasileiro se dá, de fato, por dois motivos principais:

1. O desequilíbrio de poder regional incitado pelo expansionismo de Rosas, que violava a legalidade da autonomia das repúblicas argentinas assim como ameaçavam diretamente a independência de seus vizinhos platinos, afetava diretamente o Império do Brasil, por se considerar perigoso ter um país no mesmo continente com tamanho poder.
2. A consolidação interna do regime monárquico nos termos constitucionais de 1824, que ganharam maturidade, ao longo da década de 1840, por meio da pacificação das revoltas internas e, principalmente da conformação de um sistema político baseado no bipartidarismo entre Liberais e Conservadores e na utilização precisa do Poder Moderador pelo Imperador, desprovida de caráter despótico, mas sim de amenizador dos conflitos intra-elites⁷⁵.

Os referidos debates influenciaram diretamente a forma e os termos que iriam reger o tratado de 1844 com o Paraguai, pois a formação de uma aliança defensiva e ofensiva com o vizinho guarani poderia significar o surgimento de maiores instabilidades nas relações entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires, já muito acaloradas pelas disputas políticas no Uruguai. Por ser considerado pela diplomacia e pelo governo argentino como uma das repúblicas da Confederação, uma aliança desse tipo poderia ameaçar a incipiente paz entre ambas as potências sul-americanas, ao configurar uma intervenção direta nos negócios internos da Argentina pelo Império.

O posicionamento do Conselheiro Paula Souza contrário aos termos de Aliança envolvidos no referido tratado com o Paraguai⁷⁶ pode ser entendido por meio do postulado Realista de *equilíbrio de poder*. Em seu parecer, votando sozinho em contrário ao dos demais membros do Conselho de Estado, considera que o Império deveria adotar uma postura mais

⁷⁴ ACE 5 de Julho de 1844 p. 200-209

⁷⁵ LIMA, Oliveira *O Império Brasileiro* (1822-1889) Brasília: UNB, 1986 p.62

⁷⁶ ACE 23 de Junho de 1845 p. 351-357

cautelosa e retraída, com fins de serem mais ainda consolidadas suas instituições internas antes de tentar exercer influência, tanto no plano internacional quanto na América. Embora evidencie o fortalecimento da Argentina em suas instituições internas, de modo a ter obtido recursos suficientes para influenciar o plano regional, Paula Souza postula que isso não representaria um obstáculo para o Brasil, pois mais forte ainda ficaria caso cuidasse bem de seus negócios nacionais. Mais importante ainda, segundo a lógica do referido Conselheiro, deveria ser evitada a guerra, principalmente com a Confederação, devendo o Brasil buscar sempre a paz, para assim evitar resultados desastrosos como os decorrentes da forma como foi encerrada a Guerra da Cisplatina. Um tratado que contivesse termos de aliança defensiva ou ofensiva, como no caso o de 1844 com o Paraguai, significaria andar na direção contrária da estabilidade regional, por poder configurar-se como um incentivo para a já existente irritação entre o Império e a Argentina, devendo um compromisso desse tipo somente ser firmado quando todas as alternativas diplomáticas tivessem sido esgotadas, e não de forma restrita aos paraguaios, mas também incluindo outros rivais argentinos, como Corrientes, Entre-Rios e o Uruguai. Infere-se desse parecer, ao partir da existente dúvida de se o Brasil teria os meios e recursos necessários para evitar a reconstrução territorial do Vice-Reino do Rio da Prata, que aliar-se militarmente com o Paraguai poderia representar um desequilíbrio da balança de poder regional, de modo a Rosas observar seus interesses comprometidos e de fato iniciar um confronto militar direto.

Embora bastante detalhado em sua argumentação, o posicionamento de Paula Souza no Conselho de Estado praticamente ecoava de modo solitário em concorrência ao da maioria dos Conselheiros, que observavam a assinatura de um tratado de aliança com o Paraguai de grande relevância para uma iminente guerra com as províncias da Confederação Argentina aliadas a Rosas⁷⁷. Decorrente de diversas reuniões da referida instituição governativa do Império, o pensamento acerca de como deveriam ser estabelecidas as relações entre o governo brasileiro e paraguaio convergiram para o estabelecimento de uma aliança de característica iminentemente defensiva, pondo de lado quaisquer fatores que pudessem comprometer o Brasil em um conflito militar que viesse a ser iniciado pela república guarani, assim como deixando claro que o objetivo maior da política exterior do Império era a manutenção da paz na região. Esse grupo de Conselheiros, de cuja formação se destaca Bernardo Pereira de Vasconcelos e Honório Hermeto Carneiro Leão, tinha dois principais argumentos favoráveis à conclusão de uma aliança defensiva com o Paraguai:

⁷⁷ ACE 23 de Junho de 1845

- O ímpeto expansionista do governador Rosas;
- As históricas animosidades - que têm suas origens nas disputas ao longo do período colonial - entre o Brasil e os países com os quais faz fronteira;⁷⁸

Tendo em vista esses fatores, temia-se que uma investida militar de Rosas contra o Paraguai, que não tinha recursos prováveis para esquivar-se de uma almejada anexação argentina, pusesse o Império em uma posição de maior risco quanto ao equilíbrio de poder com a Confederação, ao essa ampliar consideravelmente suas fronteiras com o Brasil e angariar o contingente populacional paraguaio para fortalecer o seu já poderoso corpo militar.

A despeito desse mútuo interesse em combater Rosas, um obstáculo interfere nas negociações entre ambas as partes acerca da supracitada forma de aliança defensiva. O surgimento de uma aliança de caráter essencialmente ofensivo entre o Paraguai, Corrientes e o General Paz, a qual em seu conteúdo demandava diversas garantias brasileiras, dificultou sobremaneira a consolidação de uma aliança defensiva entre os governos do Rio de Janeiro e de Assunção. O entendimento do Conselho de Estado parte da ideia de que o interesse dessas três partes em estabelecer uma aliança ofensiva contra Rosas não somente aumentarias as instabilidades regionais, mas também não ia ao encontro de nenhum dos interesses do Império no plano regional.

3.2 - Navegação na Bacia do Rio da Prata

Um dos principais pontos negociados entre a diplomacia imperial e a paraguaia, ao longo da vigência da missão de Pimenta Bueno, refere-se ao direito internacional a ser estabelecido sobre a navegação nos rios que desembocam na foz do Prata⁷⁹. Conforme contido no artigo 12 do projeto de Tratado de Amizade, Comércio, Navegação e Limites, assinado em 7 de Outubro de 1844 entre o referido representante brasileiro e o governo de Carlos Lopez, deverá ser garantido “para as duas potências, e seus súditos, a navegação nos rios Paraná e Paraguai em toda a extensão dos seus estados e domínios”⁸⁰, todavia não sendo concedidos privilégios idênticos “a outras nações que não sejam ribeirinhas”⁸¹. Embora possa prevalecer a percepção de que a demanda de ambos os países tenha sido ponto pacífico de

⁷⁸ ACE 25 de Junho de 1845

⁷⁹ RIBEIRO, Pedro. *Op. Cit.* p. 3-8

⁸⁰ ACE. 23 de Junho de 1845

⁸¹ *Ibidem.*

discussão, ao interessar ao Império um acesso facilitado à província do Matto-Grosso, conforme discurso do deputado Maciel Monteiro, na seção de 9 de março de 1843 na Câmara dos Deputados, ao citar que “há muito tempo que a liberdade de navegação do rio Paraguay deve, por assim dizer, dar ao Brazil novo futuro (apoiados), e particularmente à província do Matto-Grosso”⁸², tendo por base o isolamento geográfico dessa província, não é possível afirmar que exista um consenso acerca desse mesmo assunto. Conforme consulta do Conselho de Estado a Seção dos Negócios Estrangeiros, percebe-se uma desconfiança de um grupo político de peso acerca das possíveis vantagens a serem obtidas ao ser acordada a livre navegação desses rios, tendo destaque nomes como Bernardo Pereira de Vasconcelos, Honório Hermeto Carneiro Leão e o Visconde de Monte Alegre, os quais alertaram em mais de uma oportunidade acerca das poucas vantagens obtidas pelo Império com esse artigo do tratado, além de representar um perigo nas relações com outros países vizinhos⁸³. Pela ótica desse determinado grupo de Conselheiros, poder-se-ia abrir um precedente para a navegação dos paraguaios por rios interiores do Brasil, assim como de fomentar a demanda de nações como a Bolívia, Peru, Nova Granada, Equador e Venezuela para obterem direito similar na bacia do Rio Amazonas⁸⁴.

Infere-se da supracitada discussão, a inexistência de uma doutrina de política externa, embasada em princípios costumeiros ou legais do direito internacional (os quais vale ressaltar que à época ainda eram bastante incipientes quanto a esse assunto), acerca de como deveria ser procedida à navegação fluvial em rios compartilhados por mais de um país. Apesar de existir uma forte corrente de parlamentares e demais políticos do Império que acreditavam ser necessário o acesso à província do Mato Grosso por meio do Rio da Prata, esse ponto não deixou de ser controverso o suficiente para complicar as negociações entre o Brasil e o Paraguai acerca dessa matéria. A presença de Rosas no governo de Buenos Aires, instrumentalizando a navegação fluvial por meio do uso da força, também se apresentava como um impedimento à assinatura de um tratado que englobasse a referida questão, pois não haveria garantias do desejado acesso das embarcações brasileiras ao Mato Grosso caso não houvesse consentimento de Rosas, além de que esse ponto poderia representar um ponto de desequilíbrio nas já tensas relações entre o caudilho buenairense e o governo do Rio de Janeiro.

⁸² AC 9 de Março de 1843. p 154.

⁸³ ACE. 15 de Dezembro de 1845

⁸⁴ ACE 23 de Junho de 1848

O equilíbrio de poder pode ser entendido como um dos principais motivos que tornaram as discussões acerca do devido posicionamento brasileiro acerca da livre-navegação fluvial em rios internacionais uma polêmica. Embora fosse perceptível o crescimento do poder de Rosas no cenário regional, de forma a angariar ao seu país força suficiente para suplantar a então incipiente hegemonia do Império na América do Sul e causar temor aos seus vizinhos por meio de sua política expansionista e intervencionista, não há, até a presente época analisada, uma clara diretriz de política externa acerca de como as relações com o caudilho de Buenos Aires deveriam ser mantidas. A despeito da desconfiança entre o governo brasileiro e o da Confederação Argentina, enseja-se uma aliança entre ambos os governos, por meio de um tratado assinado em 21 de março de 1843, de modo a tentar administrar a situação no Uruguai e evitar um confronto direto entre as duas potências, que fora veementemente criticado no parlamento. Nas palavras do deputado Rodrigues dos Santos, que o caracteriza como “vergonha para o paiz”⁸⁵, o tratado de Aliança Ofensiva e Defensiva entre o governo do Brasil e o capitão-general da província de Buenos Aires, seria uma clara demonstração de fraqueza do Império em combater os conflitos intestinos que assolavam a Província de São Pedro do Rio Grande assim como seus apoiadores uruguaios, ao requerer ajuda de um país estrangeiro - no caso, seu maior rival - para trazer a paz a essa região. Depreende-se dessa citada discussão a ausência de um pensamento claro no Brasil de que, a fim de evitar maiores conflitos militares que tanto assolavam o país, se deveria aliar-se a Rosas ou combatê-lo. A primeira percepção advém de uma imagem de fragilidade do Império em relação a Argentina, assim como das tradicionais potências estrangeiras - com destaque para a Inglaterra -, ao passo que a segunda surge do ideal de que o Brasil tinha uma inerente vocação de ser uma grande nação, a qual deveria fazer prevalecer seus interesses sobre os dos demais países, não podendo transparecer fragilidade.

3.3 - Limites

As questões de limites dentre o Brasil e o Paraguai tornaram-se um dos aspectos mais significativos desse relacionamento bilateral ao longo do Império, fato o qual, após o fim da Guerra do Paraguai permaneceu em aberto até a conclusão do regime que acordou na construção da usina hidrelétrica de Itaipu, já ao final da década de 1960, constituindo-se um

⁸⁵ ACD 21 de Agosto de 1845

dos principais conflitos diplomáticos entre ambos os países. Caracterizando-se como um dos mais importantes objetivos da diplomacia imperial do longo da década de 1840, a negociação e a consequente demarcação de fronteiras precisas entre o Império e seus vizinhos advinham do intuito de evitar ao máximo envolver-se em conflitos armados considerados desnecessários, sendo somente permitidos os de natureza defensiva aos interesses nacionais - conforme o pensamento político da época. Assim como ao longo dos primeiros anos após a independência política do Brasil, a diplomacia brasileira trabalhou arduamente em prover ao país uma imagem não-expansionista, ou seja, de um nação satisfeita com sua configuração territorial, bastando somente sanar as polêmicas lindeiras existentes⁸⁶

A existência de diversos tratados entre Portugal e Espanha, ao longo do período colonial, trouxe consigo imprecisões acerca dos limites brasileiros e das ex-colônias hispânicas, dentre os quais tem amplo destaque a região platina, por sua diversidade de recursos estratégicos disponíveis, como as produções agrícolas, a extração mineral e a navegação fluvial pelo interior do continente. Dentre os supracitados acordos fronteiriços, destacam-se os tratados de Madri (1750) e de Santo Ildefonso (1777): o primeiro por representar a experiência de sucesso da diplomacia portuguesa em fazer uso do princípio do *uti possidetis de facto* como grande norteador das negociações, de modo a suplantar as simples delimitações de Tordesilhas, beneficiar-se dos sucessos das expedições dos bandeirantes e a configurar um desenho territorial ao que se tem no Brasil hodierno; o segundo, além de representar uma ratificação dos princípios que nortearam a assinatura do primeiro, contempla um dos maiores imbróglis da região do Prata, ao redefinir a posse das colônias do Santíssimo Sacramento e de Sete Povos das Missões, de modo a desequilibrar as disputas sob navegação fluvial favoravelmente ao lado espanhol. Conforme analisam Cervo e Bueno, de fato, até o final do Período Regencial, não se configurava como uma preocupação da diplomacia imperial que os limites territoriais brasileiros fossem negociadas, necessidade a qual surgiu, a partir de 1838, com a multiplicação de incidentes de fronteira⁸⁷. Acrescenta-se ao pensamento desses autores a consolidação dos Estados sul-americanos, como a Argentina, que, ao sanarem grande parte de suas turbulências intestinas, passavam a se preocupar mais com seus negócios estrangeiros.

As negociações de limites entre o Brasil e o Paraguai seguiram uma forma que se repetiria em outras diversas ocasiões que o mesmo assunto seria levantado entre o governo brasileiro e seus vizinhos. Embora seja importante ressaltar que, até 1849, por ocasião da

⁸⁶ CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. *Op. Cit.* p. 17-23.

⁸⁷ *Ibid.* p.99

chancelaria de Paulino José Soares de Souza, o princípio do *uti possidetis de facto* não fosse uma unanimidade na diplomacia brasileira⁸⁸, observa-se seu uso de forma recorrente ao longo das negociações de limites brasileiros. Por outro lado, um padrão pode ser inferido nas demandas dos países hispano-americanos, como o Paraguai, ao demandarem que as definições de fronteira fossem baseadas no Tratado de Santo Ildefonso, pois, conforme anteriormente descrito, proviam vantagens territoriais à essas nações herdeiras da colonização espanhola. No caso paraguaio, as definições de fronteira esbarravam em alguns obstáculos como o baixíssimo grau de povoamento da região do Mato Grosso, as disputas pelo controle do território de Sete Povos das Missões - o qual fora até mesmo invadido por ordens do governo guarani em retaliação as investidas de Rosas sobre Corrientes - e as questões de navegação fluvial, que seriam influenciadas conforme um novo desenho territorial fosse concluído.

Em um primeiro momento, conforme as cláusulas do tratado negociado por Pimenta Bueno, os limites entre ambos os países seriam definidos conforme o Tratado de Santo Ildefonso, fato o qual se apresentou como um dos principais problemas à sua ratificação ao chegar às mãos das autoridades imperiais. A diplomacia brasileira, ao que se infere do parecer do Conselho de Estado acerca dessa questão, recusava-se em aceitar o uso do referido tratado como forma de definir as fronteiras entre ambos os Estados por dois principais argumentos:

1. As imprecisões contidas nas definições lindeiras feitas entre Portugal e Espanha poderiam reacender animosidades antigas, fato o qual se dava em decorrência das diferentes nomenclaturas adotadas para os rios que deveriam servir de limites internacionais⁸⁹.
2. Ao aceitar o Tratado de Santo Ildefonso, o Império abriria mão de uma grande porção territorial, na qual já tinha estabelecido bases militares, como a fortaleza de Tabatinga e o forte de São José, além de conter alguns povoamentos brasileiros.

Dessa forma, por sugestão da consulta de 23 de Julho de 1845, o Conselho considera mais apropriado que seja formada uma comissão encarregada de estudar a região e definir, de forma mais precisa, os limites entre ambos os países. Mesmo a dissonância promovida por Paula Souza, nessa mesma seção, acerca desse tratado considerava a supracitada solução como a mais apropriada para promover o entendimento entre o Império e o Paraguai⁹⁰.

⁸⁸ GOMES, Enrico Diogo. *Os limites entre Brasil e Paraguai: das primeiras negociações à demarcação e o caso da serra de Maracaju*. in: Cadernos do CHDD. Vol. 19. Brasília: FUNAG, 2011. p. 28

⁸⁹ Ver Anexo 1: mapa ilustrando o tamanho do território litigioso entre o Império e o Paraguai

⁹⁰ ACE. 23 de Junho de 1845.

Embora a declaração de independência do Paraguai, feita em 1842, tenha sido reconhecida pelo Brasil logo após a chegada de Pimenta Bueno, em 1844, a assinatura de uma convenção de limites entre ambas as partes pode ser entendida como um passo importante no estabelecimento de relações mais harmoniosas, ao mitigar as possíveis causas de um conflito entre ambos. Da mesma forma, a despeito de não ser pretendida nenhuma forma de aliança ofensiva com os paraguaios contra Rosas, a formalização de um entendimento diplomático acerca de fronteiras serviria pra aproximar ambos os Estados em seu objetivo comum de neutralizar o crescimento e a influência regional da Argentina por meio da manutenção dos Estados platinos independentes, ou seja, impedindo suas anexações e a decorrente reconstrução territorial do Vice-Reino do Rio da Prata.

4 - Resultados da Missão

Dentre os diversos termos tratados pela Missão Pimenta Bueno ao Paraguai, destaca-se como o mais representativo sucesso das negociações empreendidas por esse agente diplomático o reconhecimento da independência política do Paraguai em relação à Confederação Argentina. A despeito dos protestos remetidos por Rosas ao governo imperial, no qual enfatizava que a formação dos Estados sul-americanos tradicionalmente obedecia às divisões coloniais, da mesma forma como o Brasil se constituiu, a percepção política existente no Império era de que a anexação do território paraguaio pela Argentina teria como significado um aumento no potencial de conflito entre ambas as potências regionais, risco muito menor caso fosse sustentada a independência do Paraguai e dos demais países platinos, mesmo se retaliações militares de Buenos Aires fossem feitas. Além de aumentar consideravelmente os limites entre o Brasil e a Argentina, a anexação paraguaia aumentaria os recursos estratégicos disponíveis por Rosas, de modo a exercer uma supremacia na região e ameaçar o Império.

Por recomendação do Conselho de Estado, o tratado entre Brasil e Paraguai deveria versar somente sobre aspectos lindeiros e comerciais, já bastante controversos entre ambos os países, pelas polêmicas acerca da posse dos territórios entre o Rio Apa e Branco e pelo interesse na abertura comercial paraguaia, embora por sua pouca população e incipiência do mercado consumidor não o tornasse um mercado consumidor tão atrativo. Resolver as questões fronteiriças já seria de grande valia no projeto que se inicia, ao longo da década de

1840, pela política externa brasileira, por ser considerado essencial para o não-surgimento de conflitos militares com seus vizinhos, além de ratificar o posicionamento brasileiro acerca da independência paraguaia ser originada no período das descolonizações espanholas na América do Sul, fato o qual já provocara protestos da diplomacia argentina.

Embora os termos negociados entre o Império e o Paraguai tivessem sofrido a sugestão do Conselho de Estado de serem reduzidos em conteúdo, os resultados formais da missão de Pimenta Bueno não passaram do reconhecimento formal brasileiro da independência paraguaia. As demandas feitas por Carlos Lopez acerca dos limites territoriais a serem estabelecidos entre ambos os países, apesar de terem sido aceitas pelo referido diplomata, foram vetadas no Parlamento brasileiro - cabe aqui ressaltar a premissa constitucional, desde 1824, de que cabe ao legislativo aprovar ou não tratados internacionais que versem sobre a cessão de territórios - por ter como base lideira o Tratado de Santo Ildefonso, de 1777. Importante levar em consideração o fato de, à época, ainda não existir uma doutrina razoavelmente consensual no pensamento político brasileiro da forma como as fronteiras do país deveriam ser definidas e negociadas, a qual somente surgiria ao final da década de 1840 na gestão do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Paulino José Soares de Souza que, embasado no pensamento de Alexandre de Gusmão, pois o princípio do *uti possidetis de facto*, consagrado no Tratado de Madri de 1750, como norteador das definições lideiras do Império⁹¹.

O fracasso de Pimenta Bueno em estabelecer um tratado entre ambos os países que conformasse uma consolidação das fronteiras entre o Brasil e seu vizinho guarani, assim como de formar uma aliança que fomentasse um vínculo entre ambos a fim de criar forças conjuntas que evitassem ao máximo o ímpeto expansionista de Rosas, rumo a reconstrução territorial do Vice-Reino do Prata, não significou uma perda de interesse do Império em trazer o Paraguai para a sua órbita de influência na sub-região. Apesar da não-conformação de vínculos formais entre os dois países, por meio de um tratado ou um tipo de entente, reforça-se a compreensão entre ambos de que o interesse de o Paraguai manter-se como um Estado independente é mútuo, dessa forma o temor da anexação por Rosas mostrava-se como um fator de convergência nas relações entre os dois países.

⁹¹ GOMES, Enrico Diogo. *Op. Cit.* p. 28

CAPÍTULO 3

1 - A Missão Bellegarde: da neutralidade ao intervencionismo

O período compreendido entre os anos finais da década de 1840 e os iniciais da de 1850 é um dos mais turbulentos para a política internacional sul-americana. O arrefecimento das tensões entre a Confederação Argentina, sob a liderança do governador da província de Buenos Aires, Juan Manoel Rosas, e seus países vizinhos, com destaque para o Paraguai, Uruguai e Brasil, tornavam a possibilidade do surgimento de um conflito militar de grande porte cada vez mais provável, a despeito da antiga existência da Guerra Grande no Uruguai (1839 - 1851)⁹² pelo controle do país. Afora as disputas entre os países da região, as potências europeias também desempenhavam grande papel no equilíbrio de poder platino, o qual não somente podia ser sentido em decorrência das intervenções militares que a França e a Grã-Bretanha empreenderam contra o bloqueio de Rosas à livre-navegação no Prata, mas também por meio do grande poder de pressão que tinham sobre os grandes comerciantes da América do Sul.

Diferentemente do momento no qual a Missão Pimenta Bueno foi despachada para o Paraguai, no momento que a de Bellegarde é instruída, são mais claros os interesses e os objetivos de cada um dos quatro países que protagonizaram o cenário conflituoso da década de 1840 da região platina.

1. O Império do Brasil procurava ao máximo evitar um confronto militar direto com Rosas, preferindo ações diplomáticas e influenciando grupos políticos uruguaios contrários ao referido caudilho para que seu poder não se expandisse excessivamente, ou seja, não se tornasse uma ameaça grande demais para que o Império depois pudesse conter;
2. O Paraguai via-se cada vez mais ameaçado com o crescimento de Rosas, muito em virtude das vitórias que esse fazia sobre as ações interventivas de França e Grã-Bretanha, assim como do domínio político quase que total do Uruguai pelo partido *Blanco* liderado pelo maior aliado de Rosas, Juan Manoel Oribe;

⁹² Entre os anos de 1839 e 1851, o conflito entre os partidos *Blanco* e *Colorado* na República Oriental do Uruguai, respectivamente apoiado o primeiro pela facção *Unitária* da Confederação Argentina e o segundo pelo Império do Brasil

3. O Uruguai, por sua vez, pode ser entendido como o maior exemplo do jogo de poder disputado na região, ao ter os seus dois principais grupos políticos influenciados e auxiliados, cada um, pelo Brasil e pela Argentina, estando bastante desgastado, ao final da década, pelos longos anos de guerra civil que assolavam o país;
4. A Confederação Argentina de Rosas não somente combatia a forte oposição promovida por seus rivais, dentre os quais, conjuntamente ao Império, se têm destaque as províncias de Corrientes, Entre-Rios, além do Paraguai e do partido *Colorado* uruguaio.

O envio de Pedro Alcântara Bellegarde ao Paraguai pode ser entendido como que decorrente da visão dos tomadores de decisão da política externa brasileira da época, os quais procuravam evitar, acima de tudo, o surgimento de um rival em seu continente que se tornasse uma ameaça à relativa preeminência política do Império. Desse modo, percebe-se o objetivo de Rosas de reconstituir territorialmente o Vice-Reino do Rio da Prata como uma tentativa do supracitado governador de Buenos Aires de estabelecer uma hegemonia regional, por meio de anexações territoriais e do predomínio político de seus aliados nas províncias da Confederação. Embora já houvesse uma relativa tranquilidade, por parte do Brasil, de que o governo de Carlos Lopez não se aliaria a Rosas⁹³, como pelo contrário, se punha incisivamente em oposição a ele, havia o temor de que uma revolução popular de cunho rosista pudesse derrubar o governo de Lopez e instaurar no Paraguai um regime favorável a anexar esse país à Confederação⁹⁴, muito em decorrência do isolamento que viviam os paraguaios em função das dificuldades de navegação internacional e dos precários acessos por terra aos países fronteiriços⁹⁵.

De modo complementar, é possível depreender a existência de um projeto de política externa o qual tinha como objetivo colocar o Brasil em uma posição mais favorável no cenário internacional, ou seja, modificar a postura de neutralidade anteriormente preconizada, de modo pragmático e proativo, a fim de que os interesses do Império fossem mais

⁹³ SOUZA, José Antônio Soares. *A Missão Bellegarde ao Paraguai (1849-1852)*: Documentos. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1970. Volume 3. p. 288

⁹⁴ *Ibid* p. 6.

⁹⁵ DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra: Nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p.28; DORATIOTO, Francisco. *As Relações entre o Império do Brasil e a República do Paraguai(1822-1889)*. Brasília, 1989. 2 v Tese(m)-unb/his. p. 29.

incisivamente defendidos⁹⁶. Esse projeto, conforme será observado posteriormente, decorre de um somatório de fatores que levaram a política externa brasileira a sair da posição de “neutralidade relutante”, em direção ao que pode ser entendida, pelo conceito de “atuação pragmática”. Conforme analisado ao longo do primeiro capítulo do presente trabalho, ambos os referidos conceitos não têm como objetivo criticar negativamente a forma de atuação da política externa brasileira, mas sim de caracterizá-la. Esse último conceito, o qual terá destaque no momento histórico a ser trabalhado no presente capítulo, tem como embasamento o modo como o Império atuou diante dos seus assuntos estrangeiros, ora intervindo diretamente, ora optando por uma postura mais retraída e discreta, contudo ambas embasadas em preceitos pragmáticos, ou seja, preconizando o interesse nacional do Império. Embora a definição de interesse nacional, não seja um fator estático, estando sujeito à modificações decorrentes de interações de política interna e macroestruturais, no momento analisado ela pode ser definida por meio da ótica do capitalismo liberal da época, o qual atribuía destaque ao livre comércio internacional com vistas à obtenção de divisas para o país.

2 - Precedentes Históricos da Missão Bellegarde ao Paraguai

A despeito do fim da missão encabeçada por Pimenta Bueno, em 1847, os esforços de concertação entre os governos brasileiro e paraguaio não se esvaíram. Tendo em vista as dificuldades encontradas pelo referido representante do Império em formular um tratado que compusesse as diversas demandas e perspectivas envolvendo ambos os governos, as quais advinham em grande parte de pressões provenientes dos grupos políticos brasileiros⁹⁷, Carlos Lopez enviou ao Brasil um diplomata com o objetivo de fortalecer seus interesses junto ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, assim como de entrar em contato direto com outros representantes estrangeiros acreditados junto ao governo brasileiro. D. Juan Andrés Gelly chegou ao Rio de Janeiro no ano de 1847⁹⁸ com um projeto de tratado que envolvia tanto questões relativas à formação de uma aliança defensiva com o Império quanto aos limites territoriais entre ambos os países, ambos os mais polêmicos assuntos negociados pelas duas diplomacias.

⁹⁶ CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 109-116.

⁹⁷ ACE. 23 de Junho de 1845.

⁹⁸ GUIMARÃES, Acyr Vaz. *Op. Cit.* p.47

Um dos aspectos mais relevantes ao serem analisadas as relações exteriores do Brasil, ao longo da década de 1840, refere-se às alternâncias internas de poder que afetavam constantemente o Império. Com o fim do período regencial e o consequente início do reinado de Pedro II, a autoridade do Poder Moderador foi reestabelecida e seu uso tornou-se bastante frequente ao longo do decênio aqui analisado⁹⁹, muito em função das disputas entre Liberais e Conservadores quanto ao predomínio de cada um no governo, fato acentuado com a criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros¹⁰⁰ - equivalente ao do Primeiro Ministro na Inglaterra - que dava ao partido que conseguia nomear para o supramencionado cargo um político da sua ala não somente o prestígio do posto, mas também a primazia na condução dos debates legislativos em torno de matérias do seu interesse. Dessa forma, a postura do ainda jovem Imperador era de dissolver o Parlamento, por meio da prerrogativa legal concedida a ele pelo Poder Moderador, quando fossem observados grandes congelamentos e impasses que prejudicassem a governabilidade no país, assim como visando não prover a um determinado grupo político primazia suficiente para que o outro se virasse contra o monarca e enfraquecesse sua legitimidade no poder. Em decorrência desses motivos, observa-se uma grande instabilidade nos gabinetes ao longo da década de 1840, fato o qual se refletia nos diversos nomes que ocupavam a pasta dos Negócios Estrangeiros, dificultando, por conseguinte, a formulação de doutrinas de política externa consistentes, fato mitigado com a institucionalização do regime parlamentar.

No âmbito do Parlamento, em relação à condução das relações exteriores do país, observa-se que as questões partidárias não afetavam diretamente os debates acerca de política externa. Conforme pode ser inferido do discurso de Rodrigues Santos, na seção de 21 de Agosto de 1845 na Câmara dos Deputados, as análises feitas pela referida Casa deveriam ser apartidárias, ou seja, não poderiam as disputas existentes entre Liberais e Conservadores afetarem diretamente as apreciações parlamentares sobre as relações internacionais do Brasil, do mesmo modo que as desavenças entre ambos os partidos dificultavam os processos constitucionais para a aprovação de legislações internas do país:

"quando tratarmos de negócios internos, tolero que tenhamos opiniões diversas, revelarei mesmo que tenhamos, até certo ponto alguns caprichos, que aliás são sempre máos; mas quando se tratar de negócios externos, não considerarei como bom brasileiro aquele que encarar as questões dominado pelo espírito de partido e tratar de resolvê-las, não como o exigem os interesses nacionaes, mas conforme os interesses momentaneos e egoisticos da seita politica que está ligado";¹⁰¹

⁹⁹ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. p. 175.

¹⁰⁰ LIMA, Oliveira. *O Império Brasileiro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. p 72.

¹⁰¹ ACD. 21 de Agosto de 1845.

discurso o qual ganhou apoio dos demais parlamentares presentes na referida seção. Embora deva ser considerada a supracitada análise, também é importante ser considerado o fato de que as diversas trocas de gabinetes no Ministério dos Negócios Estrangeiros muito dificultavam a ação dos diplomatas brasileiros, ao ser o referido Homem de Estado o responsável pela nomeação dos enviados brasileiros, assim como das instruções e diretrizes conferidas a cada um, ou seja, em virtude da mudança de um Ministro para outro, poderiam as visões de como deveria a política externa brasileira ser conduzida variarem bastante.

Essas dificuldades encontradas no plano interno do Império podem ser observadas com mais clareza ao serem analisados os posicionamentos do Brasil quanto ao relacionamento bilateral deste país com a Argentina, mais especificamente com relação à província de Buenos Aires e o governador Juan Manuel Rosas. Apesar de, inicialmente, a rivalidade prevalecer entre ambas as potências regionais, da qual se destaca a Guerra da Cisplatina, o Império procurou estabelecer boas relações com seu vizinho, visando a ampliação da agenda comercial e fortalecer os laços com as nações continentais, tese oriunda de um pensamento parlamentar de que o eixo Brasil-Europa era dotado demasiadamente de assimetrias e com os países americanos os brasileiros poderiam negociar de igual para igual¹⁰².

Quando da ascensão do referido caudilho buenairense e de iniciados seus ímpetus expansionistas para as demais nações platinas, objetivando a reconstrução territorial do Vice-Reino do Rio da Prata, o posicionamento brasileiro com relação à Argentina modificou-se, ao ser concluído que o interesse maior para o Brasil seria de esforçar-se para garantir a independência do Uruguai, Paraguai e Bolívia, de modo que o Estado argentino não se fortalecesse a ponto de representar uma ameaça grande demais para o Império. Apesar de essa última postura ter prevalecido ao longo de quase toda a década de 1840, podem ser percebidas algumas hesitações por parte da diplomacia, ao serem negociados acordos com a Argentina com objetivos de formar um entendimento para a estabilização regional, muitos dos quais, conforme analisa Cervo, podem ser atribuídos à simpatia que Rosas causava em algumas figuras do meio político brasileiro¹⁰³. Dentre esses tratados, destaca-se o firmado em 24 de Março de 1843, o qual foi ratificado logo em seguida pelo Imperador, no dia 27 do mesmo mês, cujo conteúdo visava formar uma aliança ofensiva e defensiva entre o Império e Buenos Aires a fim de pacificarem, conjuntamente, o Rio Grande do Sul e a República Oriental do Uruguai. Esse último aspecto revela a inexistência de um padrão de ação a ser seguido pela política exterior brasileira, ao não ser claro se uma postura de rivalidade ou de

¹⁰² CERVO, Amado. *Op. Cit.* p.38-39

¹⁰³ CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. *Op. Cit.* p. 111

cooperação com Buenos Aires seria adotada para resolver as questões regionais, logo, de maneira similar, se seria mais vantajoso para o Império aliar-se com os inimigos de Rosas ou com esse próprio caudilho.

A lógica pela qual a política externa do Brasil modificou-se ao longo da década de 1840, por volta do segundo ano, de uma neutralidade para com as questões platinas para a direção de uma postura proativa e, gradativamente, mais disposta a promover intervenções e defender seus interesses regionais por meio do uso da força ou da criação de alianças, não é um aspecto que possa ser revelado facilmente. Dentre os fatores de maior relevância que podem ser atribuídos como causa para essa referida mudança destacam-se três pontos:

1. Na análise de Amado Cervo, o aspecto que se sobressai e possibilita essa mudança quase que radical deve-se, em grande medida, ao fim do processo de congelamento da política comercial brasileira em decorrência do "sistema de tratados desiguais", dentre os quais se destaca o firmado em 1828 com a Inglaterra, maior país industrial da época¹⁰⁴. Embora deva ser levada em ampla consideração a relevância das baixas tarifas alfandegárias para as finanças brasileiras, pois as rendas auferidas por meio das taxas cobradas dos produtos importados, a época, caracterizavam-se como a parte mais importante das receitas tributárias do país, a débil situação financeira do país não se mostra suficiente para justificar uma postura de neutralidade do Brasil;
2. As pressões internacionais exercidas pelo crescimento do poder regional de Rosas, as quais provocaram, inclusive, intervenções internacionais por parte das potências europeias - Inglaterra e França - podem ser entendidas como um gatilho que fomentou, por parte do Brasil, um ímpeto de maior pro-atividade em relação a segurança regional no Prata, tendo em vista a situação crescentemente desfavorável que a balança de poder regional pendia para o Império;
3. As modificações no comando do Ministério dos Negócios Estrangeiros brasileiro que puseram homens como, Honório Hermeto Carneiro Leão e Paulino José Soares de Souza, cujos pensamentos políticos eram favoráveis a uma política mais enfática quanto aos interesses regionais brasileiros, ou seja, de tirar o Brasil de uma posição de neutralidade quanto as questões do Prata para uma que contemplasse a possibilidade de intervenção.

Dessa forma, observa-se a existência de uma multiplicidade de fatores que influenciaram essa mudança da posição brasileira quanto aos seus interesses regionais, de modo que não se pode

¹⁰⁴ CERVO, Amado. *Op. Cit.* p. 49-51.

atribuir somente a um aspecto como o originador das percepções nos Homens de Estado do Império de que era necessário fazer essa supracitada modificação de posicionamento regional.

Em virtude dos diversos fatores acima apresentados, uma questão surge acerca de como essa postura mais proativa deveria ser conduzida. Tendo em vista o crescimento de poder da Confederação Argentina e o menor poder relativo dos demais países da região platina, dentre os quais se pode incluir também a Bolívia - em decorrência do interesse de Rosas em expandir até esse país os seus domínios territoriais - duas opções eram possíveis para a política externa brasileira da década de 1840:

- Atuar diretamente com o Paraguai, o Uruguai - fato o qual dependia amplamente de influências em sua política interna, para por no poder o Partido Colorado, o qual era o mais próximo politicamente do Império - e a Bolívia para construir um sistema de alianças defensivas que tivessem como gatilho estratégico uma ação militar implementada por Rosas;
- Aliar-se ao caudilho buenairense, de modo a criar um condomínio regional de poder, liderado pelas duas potências regionais, a fim de que o interesse de ambas tivesse maiores chances de prevalecer, principalmente no caso de serem feitas intervenções estrangeiras como a que, em meados da referida década, foram empregadas para que os Rio da Prata e seus afluentes estivessem abertos para o comércio internacional.

Os fatores que influenciavam favoravelmente a primeira posição decorriam do fato de que grande parte dos interesses do Brasil e da Confederação Argentina eram divergentes como, por exemplo, a manutenção das independências das demais repúblicas platinas - por causa do interesse rosista de reconstruir o Vice-Reino do Rio da Prata - e a abertura da navegação regional dos rios da referida região. Por outro lado, a fragilidade econômica e militar desses países geraria uma grande obrigação para o Brasil, que se veria levado a contribuir com recursos estratégicos para que suas independências fossem garantidas e para que seus exércitos tivessem condições de atuar propriamente¹⁰⁵, caso uma ação armada fosse, de fato, posta em prática contra Rosas. Já sobre a segunda posição, as questões externas da região pesavam como o maior fator favorável a uma aliança com Rosas. A interpretação brasileira de que os rios internacionais deveriam somente ser abertos para os países que compartilhassem de suas águas - embora esse pensamento, conforme visto ao longo da Missão Pimenta Bueno, não se configurasse como uma unanimidade dentro dos quadros políticos do Império - atraía

¹⁰⁵ ACE. 23 de Junho de 1845.
ACE. 25 de Junho de 1845

uma possibilidade de concertação entre as chancelarias brasileira e a argentina, por causa das intervenções militares franco-britânicas para que Rosas abrisse a navegação fluvial para suas embarcações comerciais¹⁰⁶.

Outro fator favorável ao segundo ponto acima exposto advinha do grande interesse por parte da diplomacia imperial em evitar ao máximo engajar-se em conflitos armados com a Argentina, tendo em vista os traumas decorrentes da Guerra da Cisplatina, a qual trouxe grandes prejuízos políticos e econômicos para o Império, além de uma visão amplamente difundida que os meios pacíficos de negociação deveriam ser preconizados acima dos violentos¹⁰⁷. Embora existissem pressões internacionais que pudessem ser consideradas favoráveis a um entendimento entre o Império e a Confederação, a rivalidade crescente entre ambos no plano regional tornava esse tipo de cooperação somente possível em situações *ad hoc*, mais especificamente, quando houvesse interesses comuns a ambos os Estados que provocassem o entendimento entre os dois, pois, de fato, tanto o Brasil quanto a Argentina praticavam, abertamente, uma política de poder que preconizava que seus países estivessem em uma situação mais favorável que todos os demais do continente Sul-americano.

2.1 - As Instruções da Missão

Do mesmo modo que sua antecessora, a Missão Pimenta Bueno, a comandada pelo representante brasileiro Pedro de Alcântara Bellegarde tinha como uma de suas motivações principais o posicionamento da Confederação Argentina quanto ao Paraguai. Em decorrência dos acontecimentos subsequentes a chegada do primeiro diplomata brasileiro em Assunção, dentre os quais se destaca a malfadada tentativa de conquista do território das Missões pelo exército paraguaio e correntino, promovida pela aliança ofensiva contra Rosas por essas duas partes firmada, a chancelaria brasileira muito temia que uma retaliação militar pudesse ser posta em prática pelo governador de Buenos Aires. Desse modo, a forma como a qual Bellegarde deveria proceder ao longo do seu percurso até Assunção era bastante influenciada pelos acontecimentos que poderiam, a qualquer momento, ser desencadeados na região¹⁰⁸.

¹⁰⁶ ACE. 25 de Junho de 1845

ACE 15 de Dezembro de 1845

¹⁰⁷ ACE 23 de Junho de 1845

SOUZA, José Antônio Soares. *Op. Cit.* Volume 3, p. 1-13

¹⁰⁸ *Ibidem*

Apesar de ainda existente a intervenção franco-britânica, a qual ocorria com objetivos de forçar a livre-navegação comercial nos rios que desembocavam na foz do Prata, assim como o grande dispêndio de recursos no apoio aos blancos uruguaios pela facção Federalista argentina - da qual Rosas era a grande liderança - na *Grande Guerra* do Uruguai, forte era o temor da chancelaria brasileira de que o caudilho buenairense pusesse em prática uma ação armada contra o Império. Conforme se depreende da documentação diplomática da referida missão ao Paraguai, o Visconde de Olinda - Ministro dos Negócios Estrangeiros do Império - temia sobremaneira as intenções das forças militares que Rosas reunia, no ano de 1848, nas margens do Rio Paraná, podendo essas ter como objetivo intervir em território uruaio a favor do partido Blanco, assim como de retaliar o Paraguai pela invasão as Missões ou mesmo de atacar o Império por seu apoio aos Colorados e a Carlos Lopez¹⁰⁹.

A despeito de que era de grande interesse da parte do Império a manutenção da independência paraguaia, assim como esse país visto como o aliado com maior potencial de auxiliar o Brasil contra Rosas, por ser um dos maiores afetados pela postura desse caudilho quanto a navegação fluvial e a amplitude do território argentino, mais importante era o Brasil estar apto a defender seu território de qualquer invasão, devendo ser considerada a relevância dos recursos empreendidos por causa dos movimentos iniciais da Revolta Praieira¹¹⁰. É possível depreender dessa parte das instruções dadas a Bellegarde que o Império não se considerava apto para ingressar em um confronto armado com Buenos Aires, em virtude da escassez de recursos militares brasileiros e da relativa superioridade argentina. Conforme é possível depreender do pensamento da vertente Realista das Relações Internacionais, no caso de países mais fracos sentirem-se ou estarem de fato ameaçados por potências militarmente superiores, a tendência é a busca de aliados com interesses em comum, de modo a mitigar as discrepâncias de poder e conferir simetria ao conflito¹¹¹.

A despeito de a possibilidade de uma guerra entre o Império e a Confederação ser considerada, ao final do ano de 1848, muito mais provável do que no início desse mesmo ano¹¹², o então Chanceler brasileiro temia que um erro de cálculo sobre qual posição o Brasil deveria adotar poderia piorar essa já delicada situação¹¹³. Dessa forma, um dos aspectos de maior importância para o sucesso do empreendimento diplomático a ser feito no Paraguai decorria do sigilo total da missão de Pedro Alcântara Bellegarde. A descoberta, por parte da

¹⁰⁹ *Ibid.* Volume 3, p. 6

¹¹⁰ *Ibid.* Volume 2, p. 34

¹¹¹ Ver Capítulo 1

¹¹² ACE 8 de Outubro de 1848

¹¹³ SOUZA, José Antônio Soares. *Op. Citi.* Volume 3, p. 1-13

Argentina, de que outro diplomata brasileiro tinha sido enviado para Assunção, além de expor os interesses do Império em continuar sua política de aproximação com o Paraguai, poderia ser um gatilho para que Rosas optasse por retaliar militarmente ambas as partes¹¹⁴.

Um dos aspectos que se destaca dentre as instruções do Marquês de Olinda decorre do temor existente de que uma revolução, com origem na própria população paraguaia, pudesse derrubar o governo de Carlos Lopez e se posicionar favoravelmente a ter seu país incorporado a Confederação Argentina¹¹⁵. Do mesmo modo que era temido pela diplomacia brasileira de que o Paraguai pudesse ser anexado ao território argentino por meio da força, também era considerada a possibilidade de que o regime guarani pudesse ser contestado internamente, fato o qual poria por terra o objetivo de ter o Paraguai como aliado contra Rosas. Se porventura essa hipótese fosse confirmada antes da chegada de Bellegarde a Assunção, deveria esse retirar-se e voltar ao Brasil, caso ocorresse após chegar ao seu destino final, também deveria regressar, deixando o Paraguai a sua própria sorte, sendo considerada por Olinda como "inútil, e até de graves implicações, uma missão diplomática do Brasil naquele Estado..."¹¹⁶. Contudo, outra possibilidade levantada pelo supracitado Ministro brasileiro cogitava que a invasão de Rosas ocorresse diretamente sobre território imperial, fato o qual implicaria em o referido negociador apressar sua viagem e conduzir as negociações de modo a associar a guerra feita ao Império como uma agressão ao próprio Paraguai, por ser ela decorrente do intuito de Rosas de impedir o prosseguimento da independência desse país em relação a Argentina.

Em uma diferente direção das instruções do Marquês de Olinda à Bellegarde, a Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, no início do mesmo ano (1848), deu um parecer acerca da política a ser adotada pelo Império assim que tivesse cessado a intervenção anglo-francesa no Rio da Prata. Embora nos dois pareceres emitidos (esse número justifica-se em função de divergências por parte do Conselheiro Lopes da Gama) não seja mencionada nenhuma questão referente ao Paraguai, podem ser inferidas questões que tangenciam esse mesmo país em decorrência das citações feitas ao governador Rosas e ao seu aliado uruguaio, o General Oribe¹¹⁷.

Em ambos os casos, o parecer dado ao Imperador recomenda adotar uma posição de neutralidade quanto às questões platinas, a qual é resultante de uma percepção de fragilidade

¹¹⁴ *Ibidem*

¹¹⁵ *Ibid.* Tomo 3. p. 6

¹¹⁶ *Ibid.* Tomo 2. p. 35

¹¹⁷ ACE. 8 de Outubro de 1848

do exército brasileiro para que pudesse intervir militarmente na região, assim como a da existência de poucos ganhos a serem obtidos pelo Império caso fosse tomada uma postura beligerante. A hipótese de atuar militarmente na região do Prata teria como incitador maior a tomada do controle em Montevideu por Oribe, o que poderia contribuir sobremaneira para a anexação do Uruguai por Rosas, fato o qual deveria ser evitado ao máximo para o Brasil não piorar suas condições - já desfavoráveis - no equilíbrio de poder regional. Para tal, contudo, a solução por vias armadas deveria ser evitada, tendo os Conselheiros Bernardo Pereira de Vasconcelos e Honório Hermeto Carneiro Leão sugerido, caso Oribe chegasse a dominar a capital uruguaia, formular um tratado definitivo de paz (em substituição ao provisório assinado em 1828) e adie o reconhecimento do governo desse mesmo General até que uma assembleia constitucionalmente eleita confirmasse a legitimidade de sua presidência no país. De modo divergente, apesar de levar em consideração o receio do Encarregado dos Negócios Estrangeiros no Uruguai de uma possível invasão desse país ao Império, Lopes da Gama foi mais incisivo quanto a necessidade de o Brasil manter sua postura de neutralidade, devendo assim reconhecer prontamente a legitimidade do governo de Oribe, caso esse viesse a lograr com seu objetivo de entrar em Montevideu¹¹⁸.

O parecer acima destacado, assim como a situação descrita pelos Conselheiros do Império, ao ser comparado com as instruções do mandato de Bellegarde ao Paraguai, caracteriza a postura relutante quanto a posição de neutralidade do Brasil em relação as questões platinas. Apesar de ser percebido como altamente necessário de se evitar a reconstrução territorial do Vice-Reino do Rio da Prata por Rosas, além de também ser percebida as dificuldades militares brasileiras, que tornavam dificultosa uma intervenção militar direta na referida região, ora o posicionamento diplomático brasileiro era favorável a constituição de alianças que mitigassem as diferenças relativas de poder, o que poderia fomentar constrangimentos a provável ação militar rosista, ora era recomendado que se mantivesse um maior afastamento e neutralidade quanto as questões das repúblicas do Rio da Prata, com o mesmo objetivo de não fomentar um ataque de Rosas ao Brasil. Desse modo, é possível afirmar que, em 1848, ainda é inexistente uma doutrina de política externa madura, que indicasse como o relacionamento com os países da região deveria ser mantido, embora fosse consistente a visão de que o Brasil não estava nas suas melhores condições de fazer frente a Buenos Aires, contudo o modo como essa situação deveria ser administrada ainda não fosse estável.

¹¹⁸ *Ibidem*

As percepções nos altos quadros institucionais do Império de que Rosas tinha o Brasil como seu rival de maior expressão na América do Sul decorria não somente das declarações emitidas formalmente pelos representantes de Buenos Aires no Rio de Janeiro, mas também das recorrentes acusações proferidas pelo governante da província da Confederação Argentina na imprensa portenha¹¹⁹. De acordo com o Marquês de Olinda, possível era que esses atos midiáticos feitos por Rosas tivessem como objetivo fomentar em meio à população buenairense um sentimento contrário ao Brasil, de modo a angariar maior apoio para uma possível guerra contra o Brasil. Ao essa mesma linha de pensamento ser seguida, também é importante ser considerada a percepção que o referido político do Império tinha acerca dos feitos e êxitos do governador de Buenos Aires, os quais provocavam a criação de certo messianismo sobre sua figura em meio a população das mais diversas partes da região platina, ao ser atribuído a ele à imagem de grande libertador que iria tirar os povos do domínio autoritário dos caudilhos.

As ações diplomáticas empreendidas pelo Império em relação às repúblicas do Rio da Prata exemplifica a relutância existente no pensamento político do país acerca da tomada de uma postura mais clara e incisiva quanto aos seus negócios na sub-região. Embora seja constatável que, até 1842, o Brasil adotava uma resistente neutralidade quanto aos conflitos existentes entre as facções políticas argentinas - unitários e federalistas -, os quais se desdobravam sobre os vizinhos Uruguai e Paraguai, não é possível afirmar que esse posicionamento, assim como as origens que o compuseram, desapareceram repentinamente, ocasionando no surgimento de uma postura interventiva. Conforme se observa ao longo da Missão Pimenta Bueno, o crescimento do poder regional de Rosas, assim como o arrefecimento das forças contrárias aos seus objetivos centralizadores do comando da política da Confederação Argentina, caracterizava-se como uma das principais razões para o surgimento de uma percepção dentro dos principais quadros políticos-institucionais do Império de que uma modificação na política externa brasileira para a sub-região se fazia necessária. Concomitantemente, ao passo que as revoltas políticas contra o governo do Rio de Janeiro eram solucionadas, como a Farroupilha, cujo armistício fora acordado em 1845¹²⁰, maiores recursos estratégicos eram disponibilizados ao governo brasileiro para que pudesse, efetivamente, defender seus interesses. No que se refere à esfera econômica do Império, a promulgação das Tarifas Alves Branco, em 1844, abre espaço para que outros temas sejam

¹¹⁹ ACD 21 de Agosto de 1845

SOUZA, José Antônio Soares. *Op. Cit.* Volume 3, p. 7

¹²⁰ FAUSTO, História do Brasil

discutidos nas instituições políticas brasileiras, em decorrência da grande atenção dada ao *Sistema de Tratados Desiguais* e suas consequências para o país¹²¹.

Ao longo da supracitada missão diplomática ao Paraguai, um dos principais aspectos destacados das divergências entre os governos brasileiro e paraguaio deveu-se as interpretações de ambos acerca da necessidade de ser formada uma aliança contra Rosas. Ao passo que a visão da diplomacia de Carlos Lopez almejava formar uma que contivesse cláusulas tanto ofensivas quanto defensivas, os órgãos de assessoramento do Imperador Pedro II desaconselharam o monarca de compor um acordo que tivesse como fim atacar Buenos Aires, assim como questionaram fortemente a viabilidade mesmo de uma aliança defensiva, por seus integrantes considerarem que grande parte dos ônus previstos em uma possível guerra recairiam sobre os ombros do Brasil. Embora o cálculo estratégico feito pela diplomacia brasileira evitasse ao máximo que seus contatos iniciais com o governo paraguaio predispuessem retaliações por parte de Rosas¹²², os protestos feitos por este, mediante seu agente diplomático no Rio de Janeiro, demonstram o quanto o reconhecimento da independência paraguaia - ou mesmo a saída da postura brasileira de total neutralidade quanto as questões regionais - fomentou a rivalidade, por parte de Buenos Aires, com o Império¹²³.

Diferentemente das instruções dadas a Pimenta Bueno, as de Bellegarde tinham muito mais ênfase nos crescentes conflitos existentes na região do Prata, decorrentes da postura crescentemente interventiva de Rosas na República Oriental e na navegação dos rios. As ações paraguaias, tanto diplomáticas quanto as militares, também contribuíram em grande parte para que houvesse um grande destaque para os aspectos da segurança regional, como a formação de alianças, ou mesmo da conformação de forças e estratégias para o caso de um ataque buenairense a república guarani. Embora deva ser destacado que os aspectos de sucesso da Missão Pimenta Bueno sanaram temas como a amizade entre os governos brasileiro e paraguaio, o reconhecimento da independência desse país em relação a Argentina e o entendimento de que a navegação nos rios internacionais, caso acordada, deveria ser restrita somente a embarcações dos países tributários desses rios, os que continham características mais controversas não lograram sucesso em suas negociações naquele momento. As questões de limites entre ambos os países - que somente seriam resolvidas

¹²¹ CERVO, Amado. *Op. Cit.* p. 49-51

¹²² ACE 15 de Maio de 1847

ACE 17 de Julho de 1847

¹²³ ACE 11 de Junho de 1845

parcialmente no fim da Guerra do Paraguai¹²⁴ - e os debates acerca da formação de alianças militares, ofensivas ou defensivas, contra a Confederação Argentina, ficaram em aberto, sendo delegadas a Bellegarde como um dos focos principais de seu mandato como Cônsul Geral em Assunção. Apesar de conter diversas polêmicas, as demarcações lindeiras não obtiveram grande espaço nas instruções da supracitada missão, cuja razão pode ser atribuída a dois principais fatores:

1. A preponderância da tese brasileira de que era necessário formar uma comissão para analisar melhor o *uti possidetis de facto* das regiões contestadas;
2. O maior impacto que o poder de Rosas tinha sobre as percepções das prioridades do relacionamento bilateral entre Brasil e Paraguai, tornando-o o grande ponto de convergência entre ambas as diplomacias.

Ainda sob um parâmetro comparativo com sua antecessora, as instruções da Missão Bellegarde contiveram um grande foco nas pretensões paraguaias de formar uma aliança com o Brasil¹²⁵. Como pode ser analisado ao longo da Missão Pimenta Bueno, o Paraguai muito ansiava que o Brasil apoiasse sua posição de reforçar o pleito comum que Assunção tinha com Corrientes de tirar do poder o caudilho de Buenos Aires, de modo a manter a independência política de ambos que se encontrava bastante ameaçada por Rosas. Para isso, contavam com o apoio brasileiro, embora nesse momento ainda não fossem tão evidentes as disputas regionais, conforme no momento da partida de Bellegarde, em 1853, seriam. Nesse último momento, o encarregado dos negócios do Paraguai no Brasil, Andres Gelly, encontrava-se na corte brasileira¹²⁶, pressionando o governo Imperial para que aceitasse a formação da supracitada aliança contra Rosas, a despeito de que esse objetivo não tenha logrado frutos, em virtude dos argumentos apresentados pelo Marquês de Olinda de que o momento não era o apropriado para isso.

3 - Instituições Políticas do Império e a Missão Bellegarde

Em uma perspectiva diferente da que ocorreu ao longo da vigência da Missão Pimenta Bueno ao Paraguai, ao longo da liderada por Bellegarde, entre 1848 e 1853, percebe-se uma

¹²⁴ GOMES, Enrico Diogo Moro. *Os Limites entre Brasil e Paraguai: das primeiras negociações à demarcação e o caso da serra de Maracaju*. in: Cadernos do CHDD, volume 19. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p. 11.

¹²⁵ SOARES, José Antônio Soares. *Op. Cit.* Volume 3. p. 10

¹²⁶ *Ibidem*

menor atuação direta das instituições políticas do Império do Brasil no que se refere aos temas negociados por esse diplomata com o governo paraguaio. Embora praticamente não tenha sido debatida no âmbito do Parlamento e do Conselho de Estado as relações entre o Brasil e o Paraguai, não é possível afirmar que a influência do pensamento dos Homens de Estado que compunham esses órgãos de assessoramento do Imperador foi nula. Se, no momento anteriormente analisado (de 1843 a 1847), há uma grande quantidade de Atas do Conselho de Estado, por meio das quais as consultas feitas pelo Poder Executivo obtinham repostas das personalidades de maior importância e respeito no Império, entre os anos de 1848 e 1852 há um silêncio desse grupo político, assim como do Parlamento em suas duas casas, a Câmara dos Deputados e o Senado do Império.

Por efeito dos fatos supramencionados, podem ser levantados três principais fatores que compuseram essa circunstância diferente da ocorrida ao longo da Missão Pimenta Bueno para o caso da Bellegarde. Antes de serem elencados os referidos fatores, é necessário elucidar que as teses e as conclusões decorrentes dos debates políticos ocorridos no primeiro momento analisado não se desfizeram, ou seja, podem ser consideradas como aspectos que influenciaram o processo de tomada de decisão entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros, seu representante recém-acreditado em Assunção, Pedro Alcântara Bellegarde, e o governo de Carlos Lopez no Paraguai. Ao partir desse pressuposto, o primeiro fator a ganhar destaque é a existência de teses mais consolidadas acerca de como a diplomacia deveria atuar frente aos seus vizinhos platinos, diferentemente do período que compreendeu a Missão Pimenta Bueno, no qual essas ainda estavam em processo de construção, após o momento de saída da longa neutralidade que se caracterizaram os negócios estrangeiros do Império para com o Prata¹²⁷. O segundo, influenciado diretamente por esse primeiro fator, pode ser atribuído a pessoa de Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, cuja figura política frente à Chancelaria brasileira trouxe, pela primeira vez, força suficiente em torno de uma liderança que conseguiu formular diretrizes a serem seguidas pelo seu corpo diplomático ao longo de sua gestão, cujos sucessos se transformaram nos alicerces que fundaram tradições a serem seguidas pelo Brasil em sua história. O terceiro, porém sem menor importância, refere-se ao surgimento de novos temas na agenda internacional do Brasil, sobre os quais ainda não existia um pensamento consolidado, que afetavam sobremaneira os negócios do Império e, por conseguinte, requeriam grandes esforços por parte das instituições políticas brasileiras, como o Conselho de Estado e o Parlamento.

¹²⁷ CERVO, Amado. *Op. Cit.*, p. 49-56

3.1 - Da Neutralidade Relutante para a Atuação Pragmática

Por decorrência do rompimento da postura de neutralidade do Brasil frente aos problemas existentes na região do Rio da Prata, por volta do ano de 1842, para uma postura proativa quanto a defesa de seus interesses com os países que compunham a referida região da América do Sul¹²⁸, surge a necessidade de serem formados parâmetros para definir como a atuação brasileira deveria ser feita.

Embora já fosse observado pelos políticos do Império em suas análises o crescimento do poder regional da Confederação Argentina, mais especificamente da província de Buenos Aires e de seu governador Juan Manoel Rosas, as quais podem ser depreendidas por meio dos Anais do Parlamento e das Atas do Conselho de Estado, inicialmente não se tem uma clara percepção acerca de como nortear os negócios exteriores com esse vizinho. Os problemas internos originados nos levantes contrários ao governo do Rio de Janeiro, dos quais se destaca a Guerra dos Farrapos, por concentra-se na região de fronteira mais sensível do Império, também devem ser amplamente considerados na conformação de uma nova agenda de política externa para o Brasil, por influenciarem sobremaneira a aplicação de verbas nas forças armadas assim como o seu posicionamento em território nacional¹²⁹. Por meio das pressões internacionais sofridas pelo Império para que se posicionasse contrariamente aos interesses buenaireses¹³⁰, dentre os quais se destacam as intenções de Rosas de expandir territorialmente a Argentina e a subsequente demanda paraguaia pelo reconhecimento brasileiro de sua independência, formam-se os primeiros impulsos do Brasil de sair de um posicionamento de neutralidade e não-intervenção para uma política mais incisiva e determinada em defender seus interesses internacionais.

Ao longo da vigência da Missão Pimenta Bueno, cujo principal objetivo consolidado foi o reconhecimento formal da independência do Paraguai (característica a qual pode ser atribuída por nenhum acordo formal ter sido firmado entre ambos os Estados), tornam-se mais claras as disputas que caracterizariam as relações entre Brasil e Argentina até o fim de 1852

¹²⁸ CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. *Op. Cit.* p. 109-111

¹²⁹ SOUZA, José Antônio Soares. *Op. Cit.* Volume 2. p. 34

¹³⁰ As pressões internacionais sofridas pelo Brasil podem ser entendidas como decorrentes dos contatos diplomáticos feitos com o governo paraguaio, assim como das próximas relações à época existentes com o partido *Blanco* no Uruguai. Do mesmo modo, embora não tenham existido contatos oficiais com Corrientes e Entre-Rios, os governantes dessas províncias da Confederação tinham interesses convergentes com os de Calos Lopez, no que concerne a neutralizar as ações interventivas de Rosas na região.

com a queda de Rosas na batalha de Monte Caseros¹³¹. Ao passo que o Império objetivava garantir as independências paraguaia e uruguaia, essa última tendo como base o tratado de 1828 e suas implicações legais que dispunham ao Brasil a capacidade de intervenção no caso de haver ameaças a existência desse país como nação independente, por meio do exercício legal conferido a Rosas de comandar a política externa da Confederação, esse caudilho o fazia de modo a efetivar sua tese de que o Paraguai de fato pertenceria ao seu país, assim como intervinha auxiliando o partido *Blanco* no Uruguai, para difundir nesse país os interesses de Buenos Aires. Embora essa grande rivalidade entre o Brasil e a Argentina possa parecer um fator estático que permeou toda a década de 1840, podem ser percebidos momentos nos quais se procurou obter a cooperação entre ambas as partes, que tiveram como motivação eventos específicos, como no caso da intervenção franco-britânica na foz do Prata e da Guerra dos Farrapos, que o governo imperial encontrava grandes dificuldades de findar.

Seguindo a supracitada linha, destacam-se os projetos de tratado, assim como aqueles que foram ratificados por ambas as diplomacias, que visavam o entendimento mútuo entre o Império e a Confederação de Rosas. A despeito da existência dos protestos oficiais por parte do governo de Buenos Aires quanto ao reconhecimento brasileiro da independência paraguaia, assim como das práticas intervencionistas do referido caudilho sobre a navegação fluvial na bacia platina, podem ser destacadas situações as quais uma concertação entre os dois governos fazia-se necessária. A menor quantidade de pareceres do Conselho de Estado acerca dessas tentativas de entendimento não reflete, contudo, a importância que essas tiveram para a definição de como as relações entre o Império e a Confederação foram mantidas. Da parte do primeiro país supracitado, destaca-se o tratado de 1843, que tinha como ponto central a cooperação entre ambos os Estados para por fim aos distúrbios causados pela Guerra dos Farrapos, o qual, conforme já analisado no capítulo anterior, foi veementemente criticado na Câmara dos Deputados, embora *à posteriori* de sua ratificação pelo Poder Executivo¹³². Da iniciativa do governo de Rosas, o projeto de tratado de 1846, com vistas à formação de uma aliança para por fim à intervenção anglo-francesa no Rio da Prata, reflete o maior interesse da parte de Buenos Aires para entender-se com o Império, embora esse não tenha logrado frutos¹³³. Reafirmando o quanto era tido como importante que o governo brasileiro cooperasse nessa questão, a reclamação oficial, datada do mesmo ano, demonstrava

¹³¹ CALÓGERAS, João Pandiá. *A Política Exterior do Império*. Volume 3. Brasília: Editora Senado Federal, 1989. p. 580-590.

¹³² ACD 21 de Agosto de 1845

¹³³ ACE 30 de Maio de 1846

a insistência nas pressões feitas por Rosas para que o Império, tendo como base o Tratado de Paz de 1828, interviesse conjuntamente para repelir a atuação militar estrangeira, no entanto a postura de neutralidade frente a esse conflito ainda tenha sido mantida pela diplomacia brasileira¹³⁴. De modo conclusivo, pode ser afirmado que, à época que essas propostas foram postas em pauta, existia uma percepção de que era possível serem estabelecidas relações cooperativas entre ambas as potências sul-americanas, a despeito de essas tentativas de entendimento terem surgido somente em questões específicas. Conseqüentemente, conforme se observa a inexistência de quaisquer propostas formais de entendimento entre ambas as chancelarias que tenham chegado ao Parlamento ou ao Conselho de Estado, após esse período, depreende-se que as percepções que passaram a prevalecer dentre os meios políticos do Império acerca das relações entre Brasil e Argentina era de que os interesses amplamente divergentes de ambos os países dificultavam sobremaneira as tentativas de cooperação.

Ao ter como base as amplas discussões que permearam o Parlamento e o Conselho de Estado acerca de como tratar dos negócios exteriores entre o Brasil e o Paraguai, ao longo da Missão Pimenta Bueno, podem ser percebidos os alicerces que constituíram o pensamento político brasileiro sobre como as relações com o governo paraguaio deveriam ser mantidas. O principal temor do Império, que o recém-instaurado governo de Carlos Lopez se aliasse com Juan Manoel Rosas, de modo a haver uma anexação entre esses países a fim de reconstituir territorialmente o Vice-Reino do Rio da Prata, foi posto por terra nos primeiros momentos subsequentes a chegada de Pimenta Bueno em Assunção.

Sendo essa supramencionada hipótese descartada, até mesmo ratificada pelas pressões da diplomacia paraguaia de que o Brasil compusesse um aliança ofensiva, visando derrubar Rosas do governo da Confederação Argentina, surgiu a possibilidade de uma agenda de negociações pudesse ser conformada entre Assunção e o Rio de Janeiro, de modo a suprimir as pendências decorrentes do pouquíssimo contato entre os dois países até então. Embora tenham sido mantidas as grandes polêmicas nas relações entre Brasil e Paraguai, dentre as quais se têm destaque a definição das fronteiras entre ambos os países, com o conseqüente arrefecimento das tensões militares no Prata, que eram influenciadas sobremaneira pela presença da Inglaterra e da França na região, essas pendências diplomáticas perderam o destaque que tinham no relacionamento bilateral, ganhando precedência questões mais urgentes e sobre as quais já tinham relativa concordância, como a percepção de Rosas como grande ameaça às independências das repúblicas platinas.

¹³⁴ ACE 28 de Setembro de 1846.

Observados os supracitados fatores, pode-se concluir a existência de teses já consolidadas nas instituições políticas brasileiras acerca das posições adotadas entre o Brasil e o Paraguai em suas negociações diplomáticas. A percepção de Rosas como um inimigo em comum, apesar de o Império optar uma posição de aparente neutralidade, atuando preferivelmente por meio de auxílios aos grupos internos argentinos contrários a esse caudilho, assim como de maneira similar no Estado Oriental, contribuía fortemente para a formação de um entendimento entre os dois países. Posto que os paraguaios pressionassem o governo brasileiro para que fossem aceitos os limites do tratado colonial de Santo Ildefonso, ao passo que o Império preferia que fosse formada uma comissão de análise para que o *uti possidetis de facto* fosse implementado nessa definição, esse *imbróglio* diplomático foi encapsulado, de modo que somente após a queda de Rosas que os debates acerca desse tema foram retomados¹³⁵. Por decorrência de uma ameaça externa comum aos dois países, as divergências foram postas de lado, a fim de que os interesses externos comuns fossem bem sucedidos.

3.2 - As Concepções de Política Externa do Visconde do Uruguai

Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, pode ser considerado um dos mais importantes políticos do Império, principalmente no que concerne a pasta dos Negócios Estrangeiros. Definidor de doutrinas que lograriam frutos para o país, assim como reorganizador do serviço diplomático brasileiro, o referido Homem de Estado teve uma duradoura gestão frente à Chancelaria Imperial, duração a qual ganha grande destaque ao ser comparada com as que se estabeleceram ao longo da década de 1840, quase todas de curta duração. Não somente a durabilidade de sua gestão na supracitada pasta ministerial se destaca, mas também o fato de que entre sua nomeação (8 de Outubro de 1849) até sua retirada (Setembro de 1853)¹³⁶, Visconde do Uruguai perpassa dois gabinetes do Conselho de Ministros, cujos presidentes eram de partidos diferentes. Esse fato por último elucidado é um

¹³⁵ As negociações entre Brasil e Paraguai acerca de questões como os limites entre ambos os países somente foi retomada com a Missão Paranhos, já em meados da década de 1850. Conforme seria observado nesse momento posterior, um entendimento entre ambas as diplomacias não se mostrou possível, tendo sido adiadas as negociações, a fim de que um consenso fosse formado, embora essas pendências somente tenham sido sanadas após a Guerra do Paraguai. Ver: DORATIOTO, Francisco. *As Relações entre o Império do Brasil e a República do Paraguai (1822-1889)*. p. 59.

¹³⁶ TORRES, Miguel Gustavo. *O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p.17

dos poucos casos existentes na História do Brasil, sendo comumente ocorrido com personalidades políticas de grande expressão¹³⁷, ou seja, as quais disputas partidárias têm quase nenhuma influência na distribuição dos cargos políticos, em cujo panteão a pessoa de Paulino José Soares de Souza certamente pode ser incluída como um dos grandes nomes da política exterior do Brasil.

Embora de curta duração, a primeira gestão do referido político na pasta dos Negócios Estrangeiros do Império ocorreu ao longo do ano de 1844. Nesse primeiro período, já é possível identificar os principais aspectos e comandos que caracterizarão sua forma de comando frente à Chancelaria brasileira. Uma aproximação pragmática para com os países americanos destaca-se dentre os posicionamentos do futuro Visconde do Uruguai, cuja origem pode ser atribuída não somente aos ideais que fundamentaram esse pleito ainda na década de 1830 – a maior simetria nas relações –, mas também a quantidade de pendências que dificultavam as relações entre o Império e seus vizinhos, como a definição de fronteiras e as políticas de poder implementadas por Rosas na região. Em decorrência do pouco tempo que teve frente a esse Ministério, assim como das alternâncias de poder internas do país, não foi possível que suas teses fossem aplicadas continuamente, fato o qual contribui para a caracterização do período que vai até o seu retorno a Chancelaria como de “neutralidade relutante”.

Em decorrência da maior estabilidade político-institucional proporcionada pela criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros (1847)¹³⁸, o qual trouxe consigo uma melhor definição nos gabinetes políticos que compunham a base governativa do Império, foi possível, também, uma maior estabilidade nos líderes das respectivas pastas ministeriais¹³⁹. Dessa forma, enquanto perdurasse a legislatura, a definição dos Ministros era feita pelo Presidente do Conselho, de modo que uma maior continuidade nos nomes que compunham cada Ministério tornava-se mais provável. O grande período que o futuro do Visconde do Uruguai comandou a Chancelaria Imperial, em decorrência disso, pode ser compreendido não somente por sua capacidade governativa e sucesso em empreender uma política externa frutuosa, mas também em virtude de um quadro político com maior estabilidade favorável a

¹³⁷ Dentre esses Homens de Estado que ocuparam o que, hodiernamente, é denominado cargo de Chanceler, destacam-se também o Visconde do Rio Branco, Celso Lafer, Celso Amorim e, mais destacadamente ainda, o Barão do Rio Branco.

¹³⁸ FAUSTO, Boris. *Op. Cit.* p. 179

¹³⁹ *Ibidem*

implementação de políticas de mais longo prazo, não sendo interrompidas por súbitas trocas de governo¹⁴⁰.

Um dos principais motivos pelo quais sua passagem pela pasta dos Negócios Estrangeiros se notabilizou foi a definição de uma doutrina para a negociação das fronteiras brasileiras. Apesar da existente tradição advinda de Alexandre de Gusmão e do seu uso nas negociações do Tratado de Madri, o *uti possidetis de facto*¹⁴¹, ou seja, o direito de propriedade do território para a nação que de fato o ocupar, não era um princípio consensual dentro dos quadros políticos do Império, muito em virtude da influência exercida pelos limites estabelecidos pelos tratados coloniais. Apesar de o desenho fronteiriço entre as colônias hispano-americanas e a lusitana ter sido definido em 1750, com o supracitado Tratado, as instabilidades e disputas entre ambos os reinos colonizadores fizeram com que outros acordos limítrofes fossem estabelecidos, como o Tratado de Santo Ildefonso (1777) e o de Badajóz (1801)¹⁴². Desse fato infere-se que, embora existisse um parâmetro de onde as colônias espanholas e a portuguesa começavam e terminavam na América do Sul, esse assunto não era ponto pacífico, mas sim motivo da origem de grandes controversas, com destaque para os territórios coloniais na região do Prata, devido a sua importância estratégica. Por fim, deve-se destacar que a grande faixa limítrofe do Brasil, embora estivesse relativamente bem traçada, não contava com delimitações precisas, decorrentes da ausência de comissões demarcadoras em diversas partes do território e das diferentes nomenclaturas adotadas por nativos e exploradores aos rios e acidentes geográficos que serviam como parâmetro delimitador.

3.3 - Os Novos Temas da Política Externa Brasileira ao Fim da Década de 1840

Ao longo da parte final da década de 1840 novos temas de grande importância surgem na política externa brasileira. Embora não sejam, de fato, inovadores, pois seus debates remontam os tempos da independência política do Brasil, pode-se dizer que há um arrefecimento dessas questões, de modo que voltaram a tomar a frente dos debates políticos,

¹⁴⁰ *Ibid* p. 180

¹⁴¹ Deve-se observar que o primeiro Chanceler brasileiro que fez ampla defesa do uso do *uti possidetis de facto*, no Império, foi Duarte da Ponte Ribeiro, contudo os sucessos decorrentes dessa doutrina de limites vieram mais veementemente na gestão do Visconde do Uruguai. Ver: CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. *Op. Cit.* p. 92-93.

¹⁴² GOES, Synésio Sampaio. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas: Aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia*. Brasília: IPRI, 1991. p. 114-118

nas instituições políticas do Império, acerca de negócios estrangeiros. Os que têm grande destaque são o tráfico de escravos, cujas discussões são impulsionadas fortemente pela publicação da Bill Arbedeen, em 1848, e o tema que decorre desse, que é o direito das potências estrangeiras intervirem em negócios considerados de política interna do Brasil. Grande causadora desse retorno da preeminência dos referidos assuntos na pauta do Conselho de Estado e do Parlamento, a supramencionada lei do Império Britânico concedia aos seus navios militares o direito de interpelarem embarcações de outros países a fim de que fossem apreendidos escravos traficados ilegalmente - interpretação a qual tinha sua origem nas leis internas britânicas, embora seja importante ressaltar que, no Brasil, desde a publicação da Lei Feijó (1831)¹⁴³, oficialmente estava proibido o tráfico de escravos no Império.

As supracitadas questões, além de terem forte vínculo com uma tradição social presente no Brasil desde o período colonial, a qual relacionava fortemente o poder e a riqueza da sociedade brasileira a posse de cativos para exercer as mais variadas atividades laborais¹⁴⁴, recaía sobre o cerne da economia do país, cuja macroestrutura basicamente era composta pela exportação de bens primários, que tinham como mão de obra, principalmente, trabalhadores escravos. Ainda pela mesma lógica econômica e financeira, a atividade do tráfico negreiro sustentava uma porção importante da elite brasileira, a qual tinha grande poder de pressão sobre os políticos do Império, quando não eram esses membros das mais variadas instâncias governativas brasileiras. Embora não tivesse a mesma dinâmica do setor agrário, o qual tem diversas possibilidades de atuação, ao ser passível de obter ganhos financeiros tanto no mercado interno quanto no externo, assim como de buscar novos parceiros comerciais, caso algum fosse perdido ou a produção aumentada substancialmente, a captura em solo africano, seu traslado ultramarino e suas diversas ramificações no comércio interno brasileiro, movimentavam sobremaneira a economia imperial. Por outro lado, ao ser analisado o contingente populacional da época, assim como as disposições sociais em exercer atividades de força bruta, seria muito difícil ao amplo uso da mão de obra escrava pela livre, afora a possibilidade de transformar esses trabalhadores cativos em assalariados.

As seções do Conselho de Estado em sua comissão de negócios estrangeiros que versaram sobre os supramencionados temas, ao longo do período entre 1849 e 1853, que compreende o tempo que Bellegarde passou como Cônsul brasileiro no Paraguai, ocuparam

¹⁴³ Deve-se observar o fato de que a Lei Feijó, embora tenha sido o primeiro instrumento legal brasileiro a tentar extinguir o tráfico de escravos, somente com a promulgação da Lei Euzébio de Queiróz, em 1850, após a entrada em vigor da britânica Bill Arbedeen, em 1848.

¹⁴⁴ SILVA, Alberto da Costa. *População e Sociedade*. in: SCHWARCZ, Lilia Moritz (dir). *História do Brasil Nação: 1808 - 2010*. Volume 1: Crise Colonial e Independência. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011. p. 43.

grande parte dos temas debatidos na referida instância política do Império¹⁴⁵. Os impactos econômicos e suas conseqüentes repercussões políticas oriundas da nova política do Império Britânico para com o tráfico de escravos no Atlântico Sul, muito mais pragmática e interventiva do que anteriormente se caracterizava (pautada, no passado, basicamente por meio de pressões políticas) fizeram surgir novos debates no Brasil, os quais ganharam grande prioridade sobre outras questões internacionais do país. Apesar de as relações entre o Império do Brasil e seus vizinhos platinos estarem cada vez mais tensas e a possibilidade de guerra mais evidente, as polêmicas acerca desse tema não têm a mesma relevância que tiveram outrora, sendo deixados os debates e a construção do panorama sub-regional a cargo do poder Executivo.

4 - A Aliança Contra Rosas

O grande legado da Missão Bellegarde ao Paraguai, em termos gerais, pode ser atribuída ao fato de ter sido assinado, em 25 de Dezembro de 1850, o Tratado de Aliança Defensiva entre o Império do Brasil e a República do Paraguai. As modificações sistêmicas decorrentes do recrudescimento das relações regionais no Prata, em virtude da maior proximidade do iminente conflito militar entre o Brasil e a Confederação, tornaram possível que esse tipo de acordo, que outrora fora veementemente criticado nas instituições políticas brasileiras, fosse aprovado. Embora esse caso constitua uma passagem recorrentemente retratada pela historiografia brasileira, o que se tem destaque para a presente análise é o fato de não ter havido nenhuma repercussão, tanto no Parlamento quanto no Conselho de Estado, acerca da assinatura desse acordo internacional. Comparativamente a Missão Pimenta Bueno, assim como no episódio do envio do representante diplomático paraguaio a corte de São Cristóvão, em cujos casos as pretensões de Carlos Lopez de formar uma aliança contra Rosas foram veementemente criticadas nos meios políticos do Império, o tratado de aliança negociado por Bellegarde teve consequência diametralmente oposta.

No caso da Câmara de Representantes, conforme pode ser analisado na seção do dia 10 de Janeiro de 1852, há a distribuição do texto do tratado aos parlamentares brasileiros,

¹⁴⁵ Dentre os temas debatidos na Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, entre os anos de 1849 e 1853, dentre os quarenta e seis pareceres firmados, dezenove têm em seu título o tema “tráfico de escravos”, afora os que versavam sobre os negócios entre Brasil e Grã-Bretanha que continham aspectos desse mesmo tema.

embora nenhum comentário tenha sido feito por nenhum homem acerca do conteúdo do mesmo. O referido fato pode ser atribuído ao tempo que se passou entre a assinatura do supracitado tratado bilateral e sua chegada ao Parlamento, já quando havia, praticamente, uma definição de como o conflito militar entre o Império e seus aliados contra Rosas seria definido, em decorrência da progressiva perda de apoio interno que o caudilho buenairense sofria, de modo a corroer suas forças militares. No âmbito do Conselho de Estado, conforme foi argumentado ao longo do presente capítulo, por ser uma casa revisora e de aconselhamento direto do Imperador, com a existente definição das diretrizes de como o relacionamento com o Paraguai deveria ser lidado no caso de alianças, não houve necessidade de serem feitos novos debates, pois as teses já se encontravam definidas e a forma como a qual o Tratado de Aliança se compôs respeitava os preceitos anteriormente debatidos no Conselho.

A Missão Bellegarde ao Paraguai, comparando-a com sua antecessora, a Pimenta Bueno, tem características que a diferenciam no que concerne aos temas e acordos firmados, assim como seus impactos nas instituições políticas do Império. Por efeito do arrefecimento das rugas entre o Império e Buenos Aires, decorrentes da posição de reconstruir territorialmente o Vice-Reino do Prata, do impedimento à navegação fluvial nessa bacia, assim como do apoio a grupos contrários aos interesses brasileiros no Uruguai, a aproximação política entre Brasil e Paraguai tornou-se mais favorável. Apesar dos temas que se tornariam pendências diplomáticas entre os dois países, como a definição dos limites territoriais e a forma como a navegação nos rios internacionais compartilhados por ambos seria feita, o fato de existir uma potência percebida como rival pelos dois países, proporcionou que essas referidas agendas de negociação fossem deixadas em espera, a fim de que os interesses mais imediatos fossem atendidos.

Embora não se possa afirmar que Brasil e Paraguai tornaram-se aliados históricos, pois o acordo de Aliança Defensiva somente circunscreveu a necessidade que ambos os países tinham de combater as ações interventivas de Rosas, pode-se concluir que houve relativo sucesso do empreendimento diplomático liderado por Bellegarde. Em decorrência das boas relações mantidas com o vizinho guarani, foi possível ao Império apoiar a independência desse país, assim como de que esse mesmo estivesse em sua órbita de aliados, no caso da rivalidade existente entre o Império e Buenos Aires. Pelo fato de que, em termos práticos, as forças paraguaias não tiveram atuação direta nos combates contra as tropas de Rosas, assim como de que a aliança, logo após a queda do governador de Buenos Aires em Monte Caseros,

se findou, devolvendo as praças diplomáticas novamente os temas ainda pendentes do relacionamento entre Brasil e Paraguai, pode ser afirmado que a aliança entre os dois países não se consolidou. Conforme se depreende dos momentos posteriores aos analisados no presente trabalho, com o fim da inimizade comum aos dois países, a proximidade que se formou ao longo da década de 1840 deu lugar a um sistema de progressivas tensões, as quais culminariam com o confronto bélico que marcou a década de 1860, a Guerra do Paraguai.

CONCLUSÃO

A inserção regional do Império, ao longo da década de 1840, sofreu modificações as quais podem ser atribuídas ao processo de formação do pensamento de política externa que tem sua gênese nos quadros institucionais do país. O processo político conhecido na historiografia como Regresso coadunou para que as instabilidades internas que caracterizaram o período regencial fossem, gradativamente, solucionadas. O reestabelecimento da autoridade monárquica, por meio da declaração de maioria de Dom Pedro II, assim como a reativação do Conselho de Estado (suspensão de suas atividades desde a promulgação do Ato Adicional de 1834), trouxe consigo um fortalecimento do governo central, enfraquecido ao longo das Regências, de modo que as convulsões decorrentes da pulverização de poder no país puderam ser contidas. Embora revoltas como a Farroupilha e a Praieira ainda tenham sido significativas para época analisada, a grande quantidade de levantes que ocorreram ao longo das Regências não mais passou a existir, de modo que a quantidade de recursos estratégicos empregada pelo Império nessas questões pôde ser alocada em outras áreas, como a política externa.

A política interna paraguaia, em um momento similar ao da brasileira, sofreu um processo de transição que teve grandes consequências em sua inserção regional. A postura amplamente isolacionista adotada pelo governo de José Gaspar Francia, ao este ser sucedido por Carlos Lopez, foi completamente desfeita, sendo iniciados contatos exteriores a fim de reconhecer a independência paraguaia. Este fato, embora possa ser associado ao processo ocorrido na década de 1810, no qual as colônias espanholas na América do Sul separaram-se de sua metrópole, ainda contava com grandes polêmicas por volta de 1840, em virtude do postulado de Juan Manoel Rosas de que o Paraguai fazia parte da Confederação Argentina como uma de suas províncias. O novo governante guarani, objetivando tirar seu país do isolamento e integrá-lo internacionalmente, aproxima-se do Império para que este reconhecesse formalmente a independência paraguaia, de modo a mitigar as crescentes pressões buenaienses para que o território do Paraguai fosse de fato anexado à Confederação.

O advento da Missão Pimenta Bueno marca não somente o início das relações formais entre o Império e o Paraguai, mas também do processo de formulação de um modo de ação da política exterior brasileira para suas relações com os demais países do Prata. Por consequência do crescimento do poder regional de Rosas, o qual passou, desde por volta do início da década de 1840, a atuar de uma forma mais incisiva e interventiva quanto aos seus interesses em reconstruir territorialmente o Vice-Reino do Rio da Prata, tornou-se, gradativamente, mais

difícil uma cooperação entre o caudilho buenairense e o país de Pedro II. Embora algumas tentativas de concertação entre essas duas partes tenham sido postas em prática, como tratados com o objetivo de solucionar problemas regionais comuns a ambos, esses acordos não tiveram efeitos práticos, quando assinados, ou mesmo não chegando a ser assinados, em outros casos. Dessa forma, progressivamente as relações regionais platinas passaram a polarizar-se em duas partes distintas: o Império e seus aliados (paraguaios, colorados uruguaios, correntinos e entre-rienses) contra Rosas e seus aliados (blancos uruguaios e os demais políticos argentinos que apoiavam suas medidas centralizadoras).

Em um momento posterior, a partir de 1848, o envio da Missão Bellegarde teve grande representatividade no fim do processo de elaboração dos parâmetros da política externa brasileira. Ao longo da vigência de sua antecessora, as polêmicas acerca de como administrar as relações com o Paraguai, e, por conseguinte com Rosas, foram bastante presentes no Parlamento e no Conselho de Estado, fato o qual não ocorreu no período de mais de quatro anos que aquele representante brasileiro esteve acreditado junto ao governo de Assunção. Embora ao longo dessa segunda missão diplomática não tenham ocorrido manifestações do mesmo porte que no caso de Pimenta Bueno, ou seja, tanto o Parlamento quanto o Conselho de Estado não tenham feito seções ou pronunciamentos acerca dos temas negociados por Bellegarde, não é possível afirmar que as referidas instituições políticas do Império não tenham influenciado o modo de condução das relações entre o Brasil e o Paraguai.

Por efeito das polêmicas existentes acerca dos temas negociados por Pimenta Bueno junto ao governo de Carlos Lopez, uma série de princípios e parâmetros foram sendo consolidados gradativamente, fruto das interações entre ambas as referidas instituições e o Ministério dos Negócios Estrangeiros, mais especificamente com o chefe dessa pasta e seus agentes diplomáticos. Além desse fato, deve ser considerada a existência de uma maior estabilidade institucional no Império, a qual permitiu uma maior permanência nos Homens de Estado em seus respectivos cargos, tendo por consequência uma facilitação ao serem formuladas doutrinas de políticas. A criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros trouxe consigo a formação de um sistema efetivamente parlamentarista no Brasil que, embora tenha tido suas especificidades decorrentes da existência do Poder Moderador e das dinâmicas políticas, visando o equilíbrio entre os partidos *Liberal* e *Conservador*, obteve sucesso político-administrativo no Império. Dentro desta perspectiva, destaca-se o mandato de Paulino José Soares e Souza, o Visconde do Uruguai, cuja figura foi de grande representatividade na

fundação de princípios de política externa os quais, em decorrência de seu sucesso prático, tornaram possível a longevidade de seu mandato à frente da pasta dos Negócios Estrangeiros do Brasil.

O arcabouço teórico *Realista* das Relações Internacionais proporciona aos analistas um instrumental que torna possível a compreensão da forma como alguns dos mais relevantes temas debatidos ao longo das duas supracitadas missões diplomáticas foram lidados. Um dos aspectos de destaque nas análises do Parlamento e do Conselho de Estado acerca das missões Pimenta Bueno e Bellegarde referem-se às intenções do governo paraguaio em formar uma aliança primariamente defensiva com o Brasil, objetivando fortalecer seu pleito contrário a Rosas. Apesar do existente clima de tensão entre os governos de Buenos Aires e do Rio de Janeiro ter suas raízes ao longo da década de 1820, ainda não existiria uma unanimidade nos círculos políticos brasileiros, ao longo de boa parte dos anos de 1840, de que o governante buenairense deveria ser tratado como um inimigo a ser combatido. Conforme argumenta Hans Morgenthau, a essência de uma real política de alianças decorre de dois fatos principais: adicionar ao seu poder o poder de outro Estado; subtrair de um adversário o poder de outras nações.

Dessa forma, pode ser compreendida a ação diplomática brasileira de aproximar-se ao máximo do Paraguai, evitando que esse país fosse anexado ou, por meio de alguma revolução intestina, passasse a fazer parte da Confederação Argentina, fato o qual fortaleceria Rosas frente do Brasil. Consecutivamente, conforme a ameaça de Buenos Aires se mostrou mais clara e o conflito militar entre ambas as potências sul-americanas iminente, as diferenças de posicionamento existentes entre a diplomacia guarani e a imperial foram postas de lado, em favor de um fortalecimento mútuo no pleito de eliminar as ações rosistas. Tendo em vista as diferenças de poder entre o Brasil e o Paraguai, à luz da conceituação de Morgenthau sobre políticas de aliança, compreende-se a disposição brasileira em formular uma aliança com a república guarani como decorrente de evitar ao máximo que Buenos Aires se fortalecesse ainda mais. Sob a ótica paraguaia, de adicionar ao seu poder o do Império, pelo fato de não ter recursos próprios necessários para neutralizar uma provável ação militar anexadora de seu território empreendida por Buenos Aires.

Embora uma análise que não considere os fatores internos como relevantes para a formação de políticas de equilíbrio de poder e de aliança, por meio das fontes e documentações perscrutadas ao longo do presente trabalho, é possível afirmar que os resultados obtidos pela política externa brasileira, ao longo dos primeiros anos da década de

1850, foi fruto de uma interação entre os grande Homens de Estado do Império, os quais ocupavam cargos em instituições como o Parlamento e o Conselho de Estado. Sob esse prisma analítico, foi possível observar o processo de formação das diretrizes da inserção internacional brasileira, sem o qual muitas informações relevantes e decisivas poderiam ser deixadas a deriva.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

1 – Documentos

Anais da Câmara dos Deputados: 1840 – 1853

Anais do Senado do Império: 1840 - 1853

Atas do Conselho de Estado: 1842 – 1853

Atas do Conselho de Estado – Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros: Volume 1 (1842 – 1845), Volume 2 (1846 – 1848) e Volume 3 (1849 – 1853)

2 – Artigos

CERVO, Amado. *Conceitos em Relações Internacionais*. in: *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2008, vol.51, n.2

GOMES, Enrico Diogo. *Os limites entre Brasil e Paraguai: das primeiras negociações à demarcação e o caso da serra de Maracaju*. in: *Cadernos do CHDD*. Vol. 19. Brasília: FUNAG, 2011

3 – Livros

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais do Império*. São Paulo: Editora Senac-Funago. 2001.

BANDEIRA, Moniz. *O Expansionismo Brasileiro e a Formação dos Estados na Bacia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai, da colonização à Guerra da Tríplice Aliança*. Rio de Janeiro: Renavan; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

CALÓGERAS, João Pandiá. *A Política Exterior do Império*. Volume 3. Brasília: Editora Senado Federal, 1989.

CARVALHO, José Murilo de. *Teatro de sombras: a política imperial*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

CERVO, Amado. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)*. Brasília: UNB, 1981. p. 1-3

CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2008. p. 109.

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008

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

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1995.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

GOES, Synésio Sampaio. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas: Aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia*. Brasília: IPRI, 1991.

GUIMARÃES, Acyz Vaz. *A Guerra do Paraguai: suas causas*. V. 2. Campo Grande: UCDB, 2001.

LIMA, Oliveira *O Império Brasileiro (1822-1889)* Brasília: UNB, 1986

MANZUR, Tânia. *Opinião Pública e Política Exterior do Brasil: 1961-1964*. Curitiba: Editora Juruá, 2009. P. 30-35

MENEZES, Alfredo da Mota. *Guerra do Paraguai: como construímos o conflito*. São Paulo: Contexto, 1998

MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003

PANTALEÃO, Olga. *A Presença Inglesa*. in: HOLANDA, Sérgio Buarque. *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II: O Brasil Monárquico. 1º Volume, "O processo de emancipação". 2ª Edição. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1965.

POMBO, José Francisco da Rocha. *Historia do Brazil*. Rio de Janeiro: Benjamin de Aguilá, 1905.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado* 4ª Ed. - Salvador: Ed. Podivm, 2012.

RIBEIRO, Pedro Freire. *A Missão Pimenta Bueno: Documentos*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1966.

ROCHA, Regina da Cunha. *Parlamento brasileiro e política exterior na República (1889-1930)*. Curitiba: Juruá, 2010

SILVA, Alberto da Costa. *População e Sociedade*. in: SCHWARCZ, Lilia Moritz (dir). *História do Brasil Nação: 1808 - 2010*. Volume 1: Crise Colonial e Independência. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011.

SOARES, Teixeira. *Diplomacia do Império no Rio da Prata*. Rio de Janeiro: Editora Brand, 1955.

SOUZA, José Antônio Soares. *A Missão Bellegarde ao Paraguai (1849-1852): Documentos*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1970. Volume 3

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

VIOTTI, Paul. KAUPPI, Mark. *International Relations Theory*. Nova Iorque: Editora Longman, 2010.

4 – Teses e Dissertações

BARRIO, Cesar de Oliveira Lima. *A missão Paranhos ao Prata (1864-1865): diplomacia e política na eclosão da guerra do Paraguai*. Dissertação de Mestrado: Instituto Rio Branco, 2010.

BARRIO, Cesar de Oliveira Lima. *O intervencionismo do império brasileiro no Rio da Prata: da ação contra Rosas e Oribe à tríplice aliança*. 2011. 289 f. ; Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História, Programa de Pós-Graduação em História, 2011.

DORATIOTO, Francisco. *As Relações entre o Império do Brasil e a República do Paraguai(1822-1889)*. Brasília, 1989. 2 v Tese(m)-unb/his

VALLE, Diana Jorge. *A Influência do Conselho de Estado nas relações entre o Império brasileiro e os países do Rio da Prata* (dissertação). Ministério das Relações Exteriores: Instituto Rio Branco, 2011.

5 – Sítios da Internet

http://www.fazenda.gov.br/portugues/institucional/ministros/dom_pedroII002.asp (acessado em 01/11/2012 às 16h55min).

http://www.senado.gov.br/senadores/senadores_biografia.asp?codparl=1524&li=12&lcab=1864-1866&lf=12 (acessado em 01/11/2012 às 17h05min).

http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/presidentes/francisco_melo.html (acessado em 01/11/2012 às 17h20min).

ANEXO 2

BRASIL – PARAGUAI. TRATADO DE AMIZADE...	37
---	----

Anexo I

Confronto: texto negociado – proposições da seção.

TRATADO

MINUTA

Preâmbulo

Sua Majestade etc. que *feliz, e constantemente tem existido* entre etc. *determinaram fazer um solene tratado*, e para esse fim Sua Majestade o Imperador do Brasil nomeou seu *Comissário* o Sr. etc. *Doutor em Ciências* etc. o qual depois de produzir seus plenos poderes, que foram achados em devida forma conveio com etc. artigos:

Sua Majestade etc. que *felizmente existem* entre etc. *resolveram concordar o presente tratado*, e para esse fim nomearam por seus plenipotenciários a saber: Sua Majestade Imperial ao Dr. etc. seu *Encarregado de Negócios, Oficial da Rosa: E S. Exa. Presidente da República ao cidadão D. Andres Gill, seu Ministro das Relações Exteriores. Os quais depois de haverem trocado* etc. que foram achados em boa e devida forma *concordaram e convieram* nos artigos seguintes:

Artigo 3º

Artigo 3º

No caso etc. esforços *não só* para prevenir as hostilidades, *como para que a República obtenha justa e completa satisfação das ofensas recebidas.*

No caso etc. esforços para prevenir as hostilidades, *e para manter a Independência da mesma República.*

Artigo 8º

Artigo 8º

O segredo, etc. magistrado.

O segredo, etc. *Autoridade.*

Artigo 11

Sua Majestade o Imperador etc. mais favorecido, *não servindo todavia de termo de comparação à Nação portuguesa.*

Artigo 11

Sua Majestade o Imperador, etc. mais favorecido.

Artigo 20

Para obviar, etc. declaram que serão consideradas, etc. que forem *por eles possuídas, cujo mestre, e metade da tripulação forem súditos respectivos; e que como tais forem reconhecidos e despachados por parte de seus governos.*

Artigo 20

Para obviar, etc. concordam que serão, etc. que como tais forem declaradas pelas leis dos respectivos estados.

Artigo 23

As Altas, etc. se comprometem a *trabalhar de comum acordo, e com toda a eficácia para firmar para seus súditos a liberdade da navegação do rio Paraná até o rio da Prata.*

Artigo 23

As Altas, etc. se comprometem a empregar com toda a eficácia os meios ao seu alcance a fim de que a navegação do rio Paraná até o rio da Prata fique livre para os súditos de uma e outra das duas nações.

Artigo 25

Quando se agitarem etc.

356

Artigo 25

Os agentes comerciais etc.
(Este artigo substitui o do Tratado).

Artigo 35

As Altas, etc. se *comprometem também* a nomear *comissários que examinem, e reconheçam os limites indicados pelo Tratado de Santo Ildefonso, do 19 de outubro de 1777, para que se estabeleçam os limites definitivos* entre os dois estados.

Artigo 36

O presente etc. prazo de, observado etc.

Artigo 35

As Altas, etc. se obrigam a nomear *quanto antes* comissários que *procedam a marcar* os limites entre os dois estados.

Artigo 36

O presente, etc. no prazo de oito meses etc. oitocentos e cinco etc.

Anexo II

Texto integral do projecto, após as alterações alvitradas pela Seção de Estrangeiros.

Em nome da Santíssima e indivisível Trindade.

Sua Majestade o Imperador do Brasil e a República do Paraguai, igualmente animados do desejo de estreitar os vínculos de amizade, que felizmente existem entre o Império e a República, e de ativar e desenvolver as relações de comércio que, de longos anos, estão estabelecidas entre os dois estados, firmando, e regularizando-as sobre bases francas e permanentes, e querendo além disso prover sobre outros objetos de importante e mútua utilidade, resolveram fazer um solene tratado; e para esse fim nomearam por seus plenipotenciários a saber:

Sua Majestade Imperial ao Dr. José Antônio Pimenta Bueno, Juiz-de Direito, Oficial da Ordem da Rosa, e seu Encarregado de Negócios:

E S. Exa. o Presidente da República [...], os quais, depois de haverem trocado os seus plenos poderes, que foram achados em boa e devida forma, concordaram e convieram nos artigos seguintes:

Artigo 1º

Haverá perfeita paz e sincera amizade entre Sua Majestade o Imperador do Brasil, e seus secessores e súditos, e a República do Paraguai e seus cidadãos em todas as suas possessões e territórios respectivos, sem distinção de pessoas e lugares. As altas partes contratantes aplicarão toda a sua atenção para que esta amizade e boa inteligência sejam mantidas constante e perpetuamente.

Artigo 2º

Sua Majestade o Imperador do Brasil, que já reconheceu a independência e soberania da República do Paraguai, interporá

seus efetivos e bons ofícios para que as demais potências reconheçam igualmente, e quanto antes a mesma independência e soberania da República.

Artigo 3º

No caso de que a República do Paraguai seja ameaçada de um ataque hostil, Sua Majestade o Imperador empregará todos os esforços para prevenir as hostilidades e para manter a independência da mesma República.

Artigo 4º

Em consequência desta amizade e sincero acordo haverá recíproca liberdade de comércio e navegação entre os súditos das altas partes contratantes em todos os portos, lugares e territórios, que se acham atualmente abertos ou vierem a ser abertos ao comércio de qualquer outra nação estrangeira, porque desde então, e logo, ficarão franqueados aos súditos das altas partes contratantes debaixo das mesmas condições.

Artigo 5º

Conseqüentemente, os súditos das altas partes contratantes poderão dirigir-se e transportar seus gêneros para os supraditos lugares e neles residir e exercer sua indústria, alugar casas e armazéns, abrir lojas, e manejar seus interesses como queiram e mais lhes convenha.

Artigo 6º

As altas partes contratantes convêm mais em que os súditos de cada uma delas gozarão, nos respectivos territórios e estados, de todos e quaisquer privilégios vantagens e isenções, que são ou forem concedidas aos indivíduos ou ao comércio e navegação de qualquer outra nação, ficando entendido que essas condições favoráveis serão logo por esse mesmo fato, e de direito, reciprocamente concedidas como se tivessem sido expressamente declaradas no presente tratado.

Artigo 7º

Os súditos de qualquer das altas partes contratantes poderão dispor livremente, e por quaisquer títulos, como doação,

venda, troca, testamento ou outro qualquer, de suas propriedades. Suas pessoas, casas e fazendas serão protegidas e respeitadas. Eles serão isentos de empréstimos forçados, e não serão obrigados a pagar contribuições ou impostos, mais nem maiores do que aqueles, que pagam ou houverem de pagar os respectivos súditos.

Artigo 8º

O segredo de suas correspondências, livros comerciais e mais papéis será respeitado; contudo, no caso de crime, em que, segundo as leis do país, tem lugar as buscas ou visitas, exames ou investigações, estas se farão, estando presente a autoridade competente, e o agente comercial respectivo, a residir no lugar.

Artigo 9º

Os súditos de cada uma das altas partes contratantes poderão sair livremente do território da outra. Se houver alguma desinteligência, quebra de amizade, ou rompimento (o que Deus não permita) entre as altas partes contratantes, elas continuarão, apesar disso, a gozar dos mesmos direitos e proteção; e no caso de que sejam mandados sair do país, conceder-se-lhes-á tempo suficiente para seus arranjos, e a faculdade de levarem suas propriedades e efeitos, não devendo em caso algum ser esse tempo menor de dois meses, contados da intimação.

Artigo 10

Os súditos de cada um dos dois estados, que estiverem dentro dos domínios do outro, terão também a liberdade de comerciar com os súditos das outras nações estrangeiras da mesma forma que os naturais do país.

Artigo 11

Sua Majestade o Imperador do Brasil concede às embarcações da República do Paraguai, e de seus súditos, nos portos e mares do Império todos os direitos, privilégios e favores que atualmente são, ou no futuro forem concedidos a nação mais favorecida.

Artigo 12

É garantida para as duas potências, e seus súditos, a navegação nos rios Paraná e Paraguai em toda a extensão dos seus estados e domínios.

A liberdade e os favores e privilégios concedidos à navegação e ao comércio fluvial entre os dois estados não poderão servir de termo de comparação para igual liberdade, favores e privilégios a outras nações que não sejam ribeirinhas.

Artigo 13

Com o fim de evitar o contrabando ou extravio de direitos, é estipulado que as embarcações dos súditos de uma das altas partes contratantes, desde que navegarem em lugares dos ditos rios, em que outra possua uma das margens, ficam sujeitas às visitas dos agentes fiscais de qualquer dos dois estados, que poderão examinar o passaporte, manifesto da carga, e mais documentos, e lançar neles o seu visto; poderão também acompanhar em seus transportes as ditas embarcações, e vigiá-las até o lugar em que nenhuma das duas margens pertença mais ao seu governo.

Artigo 14

Acordou-se mais que desde que as ditas embarcações chegarem em lugares dos referidos rios, em que uma das altas partes contratantes possua ambas as margens, ficarão sujeitas, além das providências do artigo antecedente a receber guardas a seu bordo até os portos dos respectivos estados, caso a algum deles se destinem, ou até passarem tais porções de rios. Os guardas obstarão a defraudação de direitos e desembarque de mercadorias em lugares não abertos ao comércio.

Artigo 15

As autoridades encarregadas de dar despachos e passaporte às embarcações que navegarem pelos mencionados rios declararão sempre neles a direção e lugar em que estas vão fazer seu desembarque; e quando este deva verificar-se em algum dos portos dos dois estados, enviarão às autoridades respectivas aviso e manifesto declaratório da quantidade e natureza da carga.

Artigo 16

Não obstante a disposição do artigo antecedente, os súditos das altas partes contratantes poderão descarregar somente parte da carga de suas embarcações nos portos para onde forem destinados, inteirá-la, ou seguir com toda ela para outros, como mais convier a seus interesses. Observar-se-á todavia acerca do comércio de cabotagem as leis de cada um dos dois estados.

Artigo 17

Ficam sujeitas à apreensão e multa, na forma das leis dos respectivos estados, as mercadorias desembarcadas em quaisquer lugares que não se acharem abertos ao comércio. Esta disposição não compreende todavia o caso de perigo iminente de naufrágio, avaria, ou força maior.

Artigo 18

Quando suceder que alguma embarcação pertencente a qualquer dos dois estados naufrague nos mares, portos, ou rios do outro, as autoridades do lugar prestarão todo o socorro possível para salvarem as pessoas e efeitos, assim como para prover-se sobre a segurança e conservação dos artigos salvados, ou do seu produto, a fim de que sejam restituídos ao dono logo que forem pagas as despesas feitas com a salvação e guarda dos gêneros. Os gêneros salvados não serão sujeitos a pagar direitos alguns, exceto se, em vez de reembarcados, forem despachados para o consumo.

Artigo 19

As embarcações dos súditos de uma das altas partes contratantes que entrarem, demorarem-se, passarem ou saírem dos ditos rios, ainda mesmo nos lugares em que as duas margens pertencam à outra, não serão obrigadas a pagar, por título ou denominação alguma, nenhuns outros, ou maiores direitos, do que aqueles que são ou forem no futuro impostos sobre as embarcações nacionais.

Artigo 20

Para obviar dúvidas sobre a nacionalidade das embarcações, as altas partes contratantes concordam que serão consideradas embarcações de seus súditos aquelas que, como tais, forem declaradas pelas leis dos respectivos estados.

Artigo 21

Fica estipulado que quando os praticantes ou marinheiros fugirem das embarcações pertencentes aos súditos de uma das altas partes contratantes durante a sua estada nos portos ou rios da outra, as autoridades competentes serão obrigadas a fazer todas as possíveis diligências para a apreensão e entrega dos mesmos, desde

que a devida reclamação seja feita pelos respectivos agentes comerciais, ou, na sua falta, pelos proprietários, consignatários, ou mestres das embarcações.

Artigo 22

A fim de protegerem efetivamente o comércio e navegação de seus súditos, assim por mar como pelos ditos rios, as altas partes contratantes convêm em perseguir os piratas, e impor o pleno rigor das leis sobre as pessoas residentes em seus territórios, que se provar terem cumplicidade em tais crimes. E todos os navios e cargas, pertencentes a súditos de cada uma das altas partes contratantes, que os piratas roubarem e trouxerem aos domínios de outra serão restituídos a seus donos ou procuradores. A restituição será feita ainda quando o artigo reclamado já tenha sido vendido, uma vez que o comprador soubesse, ou pudesse ter sabido, que o dito artigo tinha sido obtido por pirataria, e que a reclamação seja feita dentro de um ano.

Artigo 23

As altas partes contratantes se comprometem a empregar com toda a eficácia os meios ao seu alcance, a fim de que a navegação do rio Paraná até o rio da Prata fique livre para os súditos de uma e outra das duas nações.

Artigo 24

Cada uma das altas partes contratantes terá o direito de nomear agentes comerciais nos portos ou lugares de outra abertos ao comércio para o bem dos interesses de seus súditos. Tais agentes porém não entrarão no exercício de suas funções sem serem devidamente nomeados, e sem que sejam previamente reconhecidos, e aprovados pelo governo em cujo território forem empregados.

Artigo 25

Os agentes comerciais poderão exercer, por mútuo acordo das partes, nos lugares de sua residência, os ofícios de árbitros e louvados, nas dúvidas que ocorrerem entre os súditos ou cidadãos das suas respectivas nações.

Artigo 26

Da mesma sorte terão o direito de arrecadar e administrar a fazenda e propriedade dos súditos de sua nação, que falecerem *ab intestato*, a benefício dos legítimos herdeiros, dando os bens a inventário para o efeito do pagamento dos respectivos impostos, e dos credores à herança, segundo as leis do país em que tiver lugar o falecimento.

Artigo 27

Fica ajustado e convencionado que nenhuma das altas partes contratantes, ciente e voluntariamente, receberá ou conservará em seu serviço súditos de outra que desertarem do serviço desta, e, pelo contrário, os demitirá logo que assim for requerido, e restituirá os efeitos públicos que tiverem conduzido. Se alguma das altas partes contratantes conceder a qualquer outro Estado favor algum a respeito de desertores, será ele desde então concedido à outra da mesma maneira, como se fosse expressamente estipulado no presente tratado.

Artigo 28

Para melhor administração da justiça, cada uma das altas partes contratantes se obriga, desde que houver requisições de agentes autorizados para o efeito, a entregar os indivíduos que, acusados de crimes de homicídio, infanticídio, bancarrota fraudulenta, moeda falsa, incêndio e envenenamento, refugiarem-se, ou forem encontrados no território da outra, contanto porém que o Estado que requisitar envie ao outro um sumário do crime, demonstrativo de que existem provas bastantes para a prisão do criminoso.

Artigo 29

As despesas de prisão, manutenção e extradição operadas em virtude do artigo antecedente serão pagas pelo governo em cujo nome for feita a requisição.

Artigo 30

É expressamente estipulado que o súdito, cuja extradição for concedida, não poderá em caso algum ser perseguido por delitos políticos cometidos antes dela.

Artigo 31

Todos os inimigos, súditos rebeldes, ou criminosos políticos de uma das duas potências que chegarem às fronteiras da outra serão desarmados, dispersos e internados em distância de mais de cinquenta léguas delas. As armas e mais propriedades pertencentes ao Estado, ou súditos dele, serão prontamente restituídas.

Artigo 32

Cada uma das altas partes contratantes compromete-se a não permitir que em seus territórios se façam reuniões, organizem-se ou conservem-se forças, ou aprestem-se quaisquer recursos que possam ser destinados a hostilizar a outra.

Artigo 33

Os escravos dos súditos de uma das altas partes contratantes que fugirem para o território da outra serão presos, depositados e restituídos depois de pagas as despesas de sua prisão, e depósito. Não poderão sofrer castigo violento pelo crime de fuga.

Artigo 34

As altas partes contratantes trabalharão de acordo e empregarão os meios necessários para livrar suas fronteiras comuns das incursões e danos causados pelos índios selvagens, e desalojá-los delas.

Artigo 35

As altas partes contratantes se obrigam a nomear, quanto antes, comissários que procedam a marcar os limites entre os dois estados.

Artigo 36

O presente tratado será ratificado competentemente pelas altas partes contratantes, e as ratificações serão trocadas no prazo de nove meses, a contar do presente dia, e mais cedo se for possível. Ele será observado durante oito anos a contar do dia (aquele em que for assinado), devendo por consequência terminar no dia (aquele em que se completarem os oito anos da data). Feito nesta cidade de Assunção, etc.