

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GUILHERME AUGUSTO BALDAN COSTA NEVES

A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL IMPÉRIO E O TERRITÓRIO NACIONAL

Florianópolis

2016.

GUILHERME AUGUSTO BALDAN COSTA NEVES

A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL IMPÉRIO E O TERRITÓRIO NACIONAL

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório da obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Clarissa Franzoi Dri

FLORIANÓPOLIS, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8 ao aluno Guilherme Augusto Baldan Costa Neves, na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação do trabalho “A política externa do Brasil Império e o território nacional”.

Florianópolis, 14 de julho de 2016.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Clarissa Franzoi Dri - Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Márcio Roberto Voigt
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. MSc. Luis Felipe Cunha
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Ricardo e Daniela, e à minha irmã, Juliana, meus maiores exemplos.

À minha namorada, Kalina Renno, minha grande companheira.

Aos grandes amigos, em especial ao André Genovez, André Andrade, Filipe Flores, Henrique Sartori, José Vitor Costa, Leonardo Travassos, Lucas Franco, Lucas Mattos e Pablo Martins.

À professora Clarissa Dri, pelo conhecimento, disponibilidade e paciência ao longo da escrita deste trabalho.

RESUMO

A delimitação de fronteiras e a manutenção de um espaço territorial são tarefas de suma importância para a formação de um país. Na América Latina, estes processos ocorrem de maneira concomitante ao longo do século XIX. O presente estudo dedica-se à análise da política externa brasileira na consecução desses objetivos a partir das premissas do subcampo acadêmico de Análise de Política Externa. Destacam-se, portanto, as oportunidades e os desafios impostos por circunstâncias internas e constrangimentos externos e, sobretudo, os atores, as ideologias e as ideias que conduzem a ação diplomática. Durante o intervalo deste trabalho, as principais ameaças à consolidação do território brasileiro derivam da Guerra da Cisplatina, do projeto rosista, da abertura amazônica à navegação internacional e da Guerra do Paraguai. O trabalho finda por dividir a atuação brasileira no século XIX em três períodos: o primeiro caracteriza-se pela orientação eurocentrista da política externa brasileira; o segundo é marcado pelo intervencionismo platino e pela atuação defensiva na Bacia Amazônica; e o terceiro tem como marca a fragilidade ideológica e a ausência de liderança que leva à catastrófica Guerra do Paraguai.

Palavras-chave: análise de política externa; política externa brasileira; fronteiras; território.

ABSTRACT

The delimitation of its borders and the conservation of its territorial integrity are major tasks in the formation of a country. In Latin America, these processes occur simultaneously during the 19th century. This study is dedicated to the analysis of Brazilian foreign policy aimed at achieving those objectives, adopting an approach based on the premisses of the academic subfield of Foreign Policy Analysis. The opportunities and challenges posed by domestic circumstances and external constraints and, mostly, the actors, ideologies and ideas that steer diplomatic action are thus highlighted. Throughout the period studied, the major threats to the consolidation of Brazil territory are emanate from the Cisplatine War, the rise of Juan Manuel Rosas, the right to navigation in the Amazon basin and the Paraguayan War. These events are therefore studied in detail. This study reckons that Brazilian foreign policy in the 19th century can be accurately divided into three periods: the first is distinguished by its eurocentric orientation; the second is defined by intervencionism in the Río de la Plata and defensive action in the Amazon basin; and third period features an ideological weakness and lack of leadership, which leads to the catastrophic Paraguayan War.

Keywords: foreign policy analysis; Brazilian foreign policy; borders; territory.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Os limites de Madri e Santo Ildefonso	28
Figura 2 – Os tratados desiguais	43

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: ATORES, INTERESSES E IDEOLOGIAS	11
2.1 <i>POLÍTICA EXTERNA: UMA VISÃO GERAL</i>	11
2.2 <i>ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: O CAMPO ACADÊMICO</i>	13
2.3 <i>CONSIDERAÇÕES FINAIS</i>	18
3 HERANÇAS COLONIAIS E PRIMEIRO REINADO	19
3.1 <i>DILATAÇÃO TERRITORIAL</i>	20
3.1.1 A expansão amazônica	23
3.1.2 As fronteiras da bacia do Prata	25
3.2 <i>O BRASIL INDEPENDENTE</i>	30
3.2.1 A independência em gestação	30
3.2.2 Os primeiros passos	34
3.3 <i>CONSIDERAÇÕES FINAIS</i>	40
4 MUDANÇAS DE CONDUTA: REGÊNCIA E SEGUNDO REINADO	41
4.1 <i>CONQUISTAS PARLAMENTARES</i>	43
4.2 <i>NOVOS CONFLITOS NO PRATA</i>	45
4.3 <i>ABERTURA AMAZÔNICA</i>	60
4.4 <i>CONSIDERAÇÕES FINAIS</i>	70
5 A GUERRA DO PARAGUAI	71
5.1 <i>OS PROJETOS NACIONAIS</i>	72
5.1.1 Argentina	72
5.1.2 Paraguai	75
5.1.3 Uruguai	80
5.2 <i>A AMÁLGAMA DE FORÇAS</i>	83
6 CONCLUSÃO	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97

1 INTRODUÇÃO

A América Latina torna-se independente das potências colonizadoras Portugal e Espanha ao longo da primeira metade do século XIX. As independências enquanto atos formais trazem consigo novos desafios aos países do subcontinente. Apresentam-se às novas nações a imprescindibilidade de estabelecer a ordem nos âmbitos nacional e regional. Para além do desenvolvimento de estruturas e ordenamentos internos, encaixa-se nesse contexto de formação de novos países o desafio da delimitação das fronteiras nacionais e da manutenção da soberania sobre os respectivos territórios.

O Brasil herda de Portugal um largo território, embora não plenamente consolidado. Os limites latino-americanos não são, afinal, plenamente conhecidos ou respeitados quando do momento das emancipações políticas. Ao longo das primeiras décadas de independência, a política externa é conduzida no sentido de enfrentar esta tarefa, em nome da delimitação efetiva do território brasileiro e de sua consolidação. José Antônio Pimenta Bueno destaca, em 1857, a importância desta missão:

O território do império não constitui somente a sua mais valiosa propriedade; a integridade, a indivisibilidade dele é de mais a mais não só um direito fundamental, mas um dogma político. É um atributo sagrado de seu poder e de sua independência; é uma das bases primordiais de sua grandeza interior e exterior. [...] Uma das mais importantes necessidades do Império, para conservar a paz e harmonia com os Estados limítrofes, é de definir claramente a linha dos seus limites, e, dessa arte, evitar desinteligências, questões e conflitos de jurisdição (p. 21).

O estudo refere-se exatamente a este tentame brasileiro: a atuação diplomática do país recém-independente tendo em vista a formação de um território com fronteiras legal e claramente definidas e a manutenção de sua integridade. Temporalmente, o trabalho limita-se a estudar a obra diplomática do período imperial. É certo que a consecução desta imponente missão se estende além da proclamação da república, mas tal escolha justifica-se por três fatores. Em primeiro lugar, o período imperial representa, de fato, um ciclo ao longo do qual é possível observar, sem estender-se demasiadamente, a maturação da política externa nacional e a realização de importantes objetivos. Em segundo lugar, a manutenção da estrutura institucional monárquica oferece uma constante única para todo o período que fornece maior coesão ao estudo. O abandono da monarquia em favor da república representa, evidentemente, uma ruptura nos processos de condução de política externa, de maneira que, ao limitar-se àquele primeiro período, o entendimento acerca da política externa ao qual propõe-se o trabalho torna-se mais profundo. Em terceiro, justifica-se a escolha de limitar-se

ao Império em virtude da grandiosidade da atuação de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, nos anos republicanos. A obra de Rio Branco certamente mereceria ser tratada em estudo à parte.

Procura-se, portanto, compreender com este estudo de quais maneiras ocorreram os processos de construção e implementação da política externa brasileira em nome da consolidação de fronteiras e da soberania sobre o território nacional ao longo do século XIX. O trabalho dedica-se à identificação dos atores que a conduziram e, principalmente, dos interesses e das ideologias que agiam sobre estas figuras.

Metodologicamente, a pesquisa assenta-se sobretudo em livros e artigos acadêmicos. A fim de retratar com maior exatidão os posicionamentos políticos dos atores envolvidos, foram utilizadas também, quando possível, transcrições de atas, relatórios e reuniões ocorridas no âmbito do Parlamento imperial, do Conselho de Estado e da Assembleia nacional disponibilizadas online pelo Senado.

Com isso em vista, a pesquisa divide-se em quatro capítulos.

O primeiro capítulo aborda o marco teórico sobre o qual as demais partes fundamentam-se, a Análise de Política Externa, campo de estudos inserido nas Relações Internacionais. Ao longo deste capítulo, o campo acadêmico é apresentado e suas principais premissas expostas.

O segundo capítulo, nomeado Heranças Coloniais e Primeiro Reinado, divide-se em dois. A primeira parte tenciona realizar uma contextualização histórica acerca da dilatação territorial conduzida pelos portugueses. São abordadas, dessa maneira, as dinâmicas que levam Portugal a expandir suas posses além do previsto pelo Tratado de Tordesilhas, em direção a terras pertencentes, por direito, à Espanha, e as particularidades da expansão amazônica e das fronteiras platinas. A segunda parte, por sua vez, dedica-se aos primeiros anos da atuação brasileira após a independência, atentando-se, também, ao longo processo de quinze anos que se inicia em 1808 com a transferência da Coroa portuguesa para o Brasil e culmina com a declaração da independência. É necessário olhar com atenção o período que antecede o 7 de setembro de 1822, com especial zelo para as consequências que afetam a posterior atuação brasileira, uma vez que a política externa do Primeiro Reinado tem como característica marcante a manutenção da lógica eurocentrista portuguesa como premissa-chave.

O terceiro capítulo, Mudanças de Conduta, tem como objeto a política externa mais ativa e intervencionista que caracteriza a década de 1850. O capítulo analisa as condições que possibilitaram uma ruptura com a costumeira atuação diplomática de até então, observando os

atores e as ideologias responsáveis pela formulação de uma estratégia concreta. Divide-se em três partes: a primeira destaca os passos que prenunciam uma mudança no processo decisório; a segunda vira-se ao Prata, ressaltando os constrangimentos internos e os desafios externos à integridade nacional que surgem; e a terceira, ao Amazonas, região à qual é dedicada uma cuidadosa política em nome da proteção do território.

O quarto e último capítulo versa acerca da Guerra do Paraguai. É neste conflito que o Brasil por fim atinge os objetivos propostos pela diplomacia imperial, representando o fechamento de um ciclo de rivalidade platina. São analisados, ao longo deste capítulo, a colisão entre os projetos nacionais em desenvolvimento no Rio da Prata que abrem o caminho para a guerra, e, sobretudo, a atuação diplomática brasileira ao longo do período.

Para a leitura a realizar-se a seguir, é importante ter em mente, assim sendo, o constante questionamento acerca de que maneira ocorre a formulação da política externa brasileira imperial, que visa manter a soberania sobre o território brasileiro, atentando-se também às adversidades e contradições da mesma.

2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: ATORES, INTERESSES E IDEOLOGIAS

A disciplina de Relações Internacionais tem como substância as ações que ultrapassam as fronteiras nacionais tanto na relação entre os povos como entre Estados (RENOUVIN E DUROSELLE, 1967, p. 11). Dentro desse campo acadêmico, a Análise de Política Externa (APE) diferencia-se por sua ênfase no estudo da conduta internacional de atores específicos, sobretudo de governos nacionais. Ou seja, o objeto de estudo da APE é “a política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas” (SALOMÓN E PINHEIRO, 2013).

No presente trabalho, os instrumentos dessa área acadêmica serão aplicados ao estudo da atuação do Brasil recém-emancipado de seus laços coloniais com Portugal, enfatizando o processo do qual a política externa emana. Faz-se mister, então, apresentar no primeiro subcapítulo os principais conceitos acerca da política externa e, no segundo, as premissas da Análise de Política Externa enquanto subdisciplina de Relações Internacionais, que fornecerá a base metodológica para as partes seguintes do presente estudo.

2.1 POLÍTICA EXTERNA: UMA VISÃO GERAL

A política externa é definida por Hill (2003, p. 3) como “a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente, usualmente um Estado”, em suas relações com outros atores. Já para Silva e Gonçalves (2010, p. 217), a política externa representa “o canal através do qual as políticas e estratégias internacionais de um Estado são formuladas, executadas e avaliadas”. Essas definições, no entanto, são amplas e conglomeram uma grande variedade de áreas temáticas. Assim, deixam margem para um questionamento simples, porém relevante: como classificar e diferenciar atos políticos, originados em alguma seção do ator em foco, entre a esfera doméstica e a internacional? Quando determinada política é efetivamente doméstica ou internacional? Ao se tratar de atuação política, os limites entre os planos não são cristalinos.

Duroselle (2000, p. 57) oferece duas preposições importantes para responder o questionamento acima. A primeira é que existem inúmeros atos de política puramente interna, sem qualquer traço ou aspecto exterior, que são, assim, isoláveis e passíveis de estudo individual. A segunda, em contrapartida, é que não existe “*nenhum* ato político exterior que

não tenha um aspecto de política interna”. Indo ao encontro da posição do escritor francês supracitado, Sanchez et al. (2006, p. 125) propõem outro pensamento fundamental, qual seja que as políticas interna, externa e internacional “compõem um *continuum* de processo decisório”. Todo ato voltado ao exterior emana de um processo de tomada de decisão interno. Assim sendo, política interna e externa estão intrinsecamente entrelaçadas de alguma forma. Esses pressupostos implicam que o entendimento de determinada política externa deve ser acompanhado por um aprofundado estudo da política interna. Analisar a atuação brasileira no subcontinente latino-americano durante o século XIX sem levar em conta a situação interna em que o país se encontrava seria, portanto, negligenciar um fator fundamental na formulação daquela.

A amálgama dos fatores e influências domésticos e internacionais é então conduzida pelo ordenamento governamental. Dentro desta estrutura, existe um conjunto de tomadores de decisão, que pode ser, de fato, um grupo de diferentes entidades ou uma entidade singular, mas que são, de qualquer maneira, representantes e produtos de suas sociedades, com a autoridade de utilizar os recursos nacionais em prol da implementação da decisão escolhida. (HERMANN E HERMANN, 1989, p. 362). A política externa é, assim, o conjunto de uma série dessas decisões e o processo que a origina afeta de fato sua orientação. Consoante Salomon e Pinheiro (2013), aquela deve ser

investigada a partir do suposto de que ela constitui essencialmente de uma série de decisões [...]; que esses decisores agem de acordo com a definição que fazem da situação; e que essas decisões não surgem puramente a partir dos estímulos externos, mas são sim processadas por um mecanismo dentro do Estado.

À luz do entrelaçamento entre os âmbitos doméstico e internacional, Putnam (2010, p. 150) caracteriza metaforicamente a luta política das negociações internacionais como um jogo de dois níveis. O líder nacional ou o tomador de decisão designado responsável está presente em ambos, e nenhum dos dois pode ser ignorado. Essas unidades decisórias não existem, por certo, em um vácuo. Em ambos os tabuleiros, elas são influenciadas e restringidas por outros personagens. No tabuleiro nacional, o líder é cercado por grupos, evidentemente domésticos, tais como parlamentares, representantes de grupos-chave, assessores políticos e opinião pública, cada qual pressionando o governo pela adoção de políticas favoráveis a seus interesses. A capacidade desses grupos em exercer influência concreta sob o processo decisório é, também, moldada pela estrutura institucional do governo. Por exemplo, uma Carta Constitucional que confere ao Poder Executivo amplos poderes no tocante à condução da política externa, caso dos primeiros anos do Brasil imperial, reduz efetivamente, mesmo

que de maneira temporária, as restrições que grupos parlamentares podem exercer. No nível internacional, o líder enfrenta suas contrapartes estrangeiras e é exposto às restrições sistêmicas e ao elemento aleatório e incerto, que é a reação dos outros governos nacionais. Neste jogo, cada governo busca “maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas” (*ibid.*, p. 151).

Existem, ainda, ligações entre problemas (*issue-linkage*) que fazem com que ambos os tabuleiros estejam interligados, retomando o pensamento de Duroselle segundo o qual todo ato político exterior possui um componente doméstico. A responsabilidade do decisor é navegar as divergências existentes entre os níveis doméstico e internacional e também os obstáculos intra-níveis entre os componentes de cada tabuleiro individual. A dificuldade de fazê-lo aumenta, por exemplo, quando a tomada de decisão racional em um dos níveis não é a mais adequada para o outro, aprofundando a complexidade em encontrar a sobreposição destas preferências. Pode-se assim concluir a importância da “interação das unidades de decisão governamentais com uma pletera de variados atores dentro e fora das fronteiras do Estado que influenciam a formação e a implementação dessa política pública” (SALOMON E PINHEIRO, 2013). A abordagem reconhece, portanto, que os responsáveis pelas tomadas de decisões devem buscar harmonizar as reivindicações de ambos os níveis, ou tabuleiros, cada um com sua heterogeneidade de participantes e demandas.

A formulação, a implementação e a orientação da política externa são, logo, frutos políticos da interação entre os cenários doméstico e internacional, cada qual com capacidade de influir sobre aqueles processos e sobre as unidades decisórias. É importante salientar que a observação individual e separada de qualquer dos dois cenários é plenamente insuficiente. Essa compreensão torna-se indispensável ao trabalho pois, para compreender a atuação brasileira no recorte espacial e temporal proposto, será indispensável considerar os dois âmbitos de maneira simultânea. Findada essa importante caracterização da política externa, é preciso apresentar com maiores detalhes o campo acadêmico que é a pedra basilar da presente pesquisa, a APE.

2.2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: O CAMPO ACADÊMICO

A Análise de Política Externa, campo de estudos dentro da disciplina de Relações Internacionais, tem como objeto, segundo Alden e Aran (2011, p. 1), a “conduta e a prática das relações entre diferentes atores, sobretudo Estados, no sistema internacional”, enfatizando

a conduta estatal e a fonte de suas decisões. Isto é, o cerne da disciplina é o processo de formulação da política externa, em oposição a concentrar-se em seus *outcomes*, ou efeitos. Assim, argumentam os autores, a qualidade analítica é superior à da voltada exclusivamente aos resultados.

Como exposto no subcapítulo anterior, a definição de determinada orientação para a política externa é fruto de um processo de tomada de decisões no qual a unidade decisória deve buscar a harmonização das reivindicações de diversos grupos domésticos e internacionais. Hudson (2014, p. 11) apresenta quatro premissas que devem orientar o estudo de tal processo. Em primeiro lugar, o entendimento de que o objeto de estudos é, acima de tudo, multifatorial. Em segundo, o entendimento de que variáveis de diversos níveis de análise, na qualidade de influenciadores do processo de tomada de decisão, são de interesse ao estudo. Por diferentes níveis de análise, entende-se as influências que orientam as decisões da unidade decisória e o curso da ação diplomática. Podem ser elas as forças profundas de Renouvin (1967), como recursos territoriais, posição geográfica, interesses econômicos, traços da mentalidade coletiva, entre outros. Hudson (2014) apresenta outros, como a orientação particular do líder e suas motivações, a percepção de rivalidade ou amizade, opinião pública, e mais.

A terceira premissa é consequência de um estudo multifatorial e em múltiplos níveis: a interdisciplinaridade da APE, que deve fazer uso de recursos provenientes de outras ciências sociais. A quarta premissa é explicada a partir da ênfase depositada no processo de formulação da política externa. O peso colocado sobre esta e, portanto, sobre a unidade decisória produz uma forte ênfase na agência, sendo, então, uma teoria *agent-oriented*. Hudson (2005, p. 3, tradução nossa) explica: “Estados não são agentes, pois são abstrações e, portanto, não possuem agência. Apenas seres humanos podem ser agentes, e é sua agência a fonte de toda política internacional e toda mudança dela”¹.

Como apenas os seres humanos possuem verdadeira agência, reveste-se de caráter primordial, naturalmente, o processo de tomada de decisões. Assim sendo, o comprometimento em quebrar a abstração do Estado como ator unitário é essencial. É imprescindível que a investigação ultrapasse o nível da nação-estado, priorizando a análise centrada na ação dos atores. Breuning (2007, p. 164, tradução nossa, grifo original) realça que a análise deve partir da convicção que “tomadores de decisões humanos, agindo

¹ Trecho em língua estrangeira: “States are not agents because states are abstractions and thus have no agency. Only human beings can be true agents, and it is their agency that is the source of all international politics and all change therein.”

individualmente ou em grupos, estão no centro das relações internacionais. São os *líderes*, em última análise, que fazem as decisões de política externa. São eles que implicam seus países e seus recursos para certa direção de política externa”².

Uma vez explicados esses princípios-guia do estudo, será feita uma breve conexão entre as áreas acadêmicas de APE e Relações Internacionais. A Análise de Política Externa, como subdisciplina de RI, é influenciada pelas diferentes teorias de seu campo-mãe. As principais colaborações procedem do liberalismo e do realismo (sobretudo da corrente neoclássica). As colaborações específicas de cada teoria serão agora abordadas.

Inicia-se pelo liberalismo, já que o legado desta escola é apontado por Salomon e Pinheiro (2013) como a pedra basilar da APE. A perspectiva liberal supõe que a guerra e o conflito podem ser mitigados e que a cooperação e o progresso na vida social são possíveis. Assim como Hudson, cujas premissas foram expostas acima como orientadoras do estudo da política externa, Immanuel Kant, um dos principais expoentes do liberalismo, enfatiza a racionalidade dos indivíduos, capazes, portanto, de articular e perseguir seus interesses. Kant destaca, para mais, o papel deles como agentes transformadores das estruturas domésticas e internacionais (RUSSETT, 2007, p. 96). A racionalidade humana indica que, ao passo que cada indivíduo busca realizar seus próprios interesses, existe uma possível coerência e sobreposição de interesses, que levaria, assim, a benefícios mútuos e à cooperação, apontada por Steans et al (2010, p. 31) como característica central de todas as relações humanas, inclusive das relações internacionais.

A explicação liberal ressalta, ainda, o peso das variáveis internas na formulação da política externa, em conformidade com o conteúdo exposto no subcapítulo anterior. Dessa maneira, abriu-se a caixa preta do Estado, noção associada fundamentalmente com o realismo estrutural que o assemelha conceitualmente a uma estrutura uniforme e homogênea. A agência pertence não aos Estados, e sim aos indivíduos racionais, que, por meio das instituições e do ordenamento governamentais, atuam no sistema internacional. Ao destacar o papel do indivíduo racional enquanto agente de mudança nas relações internacionais, bem como a importância dos fatores domésticos para o processo de concepção da política externa, torna-se claro o significativo legado que a corrente liberal das Relações Internacionais fornece à subdisciplina de APE.

² Trecho em língua estrangeira: “[...] human decision makers acting singly or in groups are at the heart of international relations. It is ultimately *leaders* who make foreign policy decisions. They are the ones committing their country and its resources to certain foreign policy behaviors.”

Oposta à resposta liberal, está a interpretação da escola realista, que se divide entre as vertentes clássica, neoclássica e estrutural (também conhecida como neorrealista), unidas por algumas percepções comuns: o pessimismo quanto à condição humana; o tratamento da ética e da moralidade como produtos de interesses materiais e de poder; e o poder enquanto necessidade indispensável para que qualquer grupo atinja seus objetivos (LOBELL, RIPSAN E TALIAFERRO, 2009, p. 14). Serão apresentadas as propostas do realismo estrutural e do realismo neoclássico, porém sob luzes diferentes. Por um lado, as premissas daquele são notoriamente incompatíveis com o marco teórico do presente trabalho e serão apresentadas com a finalidade de refutá-las. Por outro, este ocupa-se em de fato apresentar uma teoria de política externa e apresenta contribuições relevantes.

O realismo estrutural, frequentemente associado à figura de autores como Kenneth Waltz e John Mearsheimer, entende a formulação da política externa como um processo *top-down* em que os Estados agem de maneira essencialmente reativa ao estático sistema internacional. Ou seja, a permanente condição anárquica da relação entre Estados, a recorrência dos conflitos internacionais e seus efeitos moldam o comportamento do Estado nos mesmos termos do sistema internacional (ALDEN E ARAN, 2011, p. 15). Além disso, o Estado é entendido como uma caixa preta – uma estrutura uniforme e homogênea, na qual as variáveis internas carregam pouco peso – que interage com outras estruturas semelhantes dentro de um sistema. Isto é, os fatores domésticos são praticamente descartados como explicativos da política internacional, norteadas pelo conceito abstrato de interesse nacional (MEARSHEIMER, 2007). Figueira (2009, p. 25) aponta, ainda, que a teoria de cunho tradicionalista

destaca os fatores negativos de uma possível politização da política externa, visto que observam na opinião pública e nos atores não-estatais um desprovemento da racionalidade [...] para a tomada de decisão em política externa, uma vez que são agentes suscetíveis a emoções momentâneas, sem considerar [...] o passado e o futuro que compõem as relações diplomáticas entre países e que influenciam diretamente a decisão do Estado em âmbito internacional. Assim também, aos parlamentares não há espaço para participação em política externa, [...] por estarem muito próximos aos interesses conflitantes da sociedade, descaracterizando, portanto, o interesse nacional.

É, em grande medida, em oposição a esses pressupostos neorrealistas que a Análise de Política Externa se construiu (SALOMON E PINHEIRO, 2013). Afinal, cabe evidenciar novamente que o marco teórico do trabalho é pautado na multiplicidade de atores capazes de influenciar a formulação da política externa e na agência que os seres humanos possuem e sua consequente capacidade de alterar as dinâmicas interna e externa. Os conceitos apresentados

por essa corrente teórica são demasiadamente abstratos e, portanto, não são suficientes para explicar a tomada de decisão em política externa. Como apontado anteriormente, a análise da atuação internacional deve levar em consideração tanto o âmbito doméstico quanto o sistêmico. Caso contrário, a explicação torna-se insuficiente. Além disso, retira a agência dos verdadeiros atores, os indivíduos, e pretere o processo de tomada de decisão. Por não considerarem o conceito de agência dos indivíduos, contextos nacionais, além dos demais fatores que foram comprovados por estudiosos como Hudson como fundamentais para que o complexo processo de tomara de decisão em política externa seja compreendido, as premissas do realismo estrutural tornam superficial o estudo analítico.

Já o realismo neoclássico retoma tal multiplicidade ao reintroduzir as variáveis domésticas na explicação da política internacional. Salomon e Pinheiro (2013) apontam que “recursos, capacidades de mobilização, influências dos atores sociais domésticos e grupos de interesses, nível de coesão das elites” são considerados variáveis intervenientes na formulação da política externa. Para mais, Lobell, Ripsman e Tagliaferro (2009, p. 7) retomam a proposição de Putnam que caracteriza a implementação de determinada estratégia como um jogo de dois níveis, no qual líderes devem responder aos incentivos sistêmicos e navegar as complexidades de obter harmonizar interesses e mobilizar recursos domésticos. As linhas que dividem o cenário interno do internacional são, em conformidade com o marco teórico do trabalho, obscurecidas.

A formulação estratégica é definida, na visão dos realistas neoclássicos, primariamente em termos da distribuição relativa de poder. É esta a variável explanatória da política externa, acompanhada pelo conjunto de variáveis intervenientes supracitado (LOBELL, RIPSMAN E TALIAFERRO, 2009, p. 7). Dessa maneira, o realismo neoclássico confere peso maior às explicações sistêmicas, mas sem negligenciar os componentes internos como faz o realismo estrutural.

A Análise de Política Externa demonstra ser, portanto, compatível tanto com as explicações realistas neoclássicas quanto com as liberais, embora cada uma atribua pesos diferentes para os fatores sistêmicos e as variáveis internas em suas pesquisas.

Cabe, por fim, uma última definição teórica relevante para o estudo. Visto que as premissas da Análise de Política Externa serão empregadas no estudo da conformação territorial brasileira, faz-se importante abordar a conceituação de território. A ideia de território afasta-se daquela de espaço e lugar; é, na verdade, intrinsecamente vinculada àquela de poder. Assim sendo, o conceito aproxima-se do domínio de determinada área e da incorporação desta região ao processo de integração nacional (ANDRADE, 2004, p. 19). A

questão essencial a ser abordada ao tratar do conceito de território é, portanto, de que maneira se domina ou influencia determinado espaço? O questionamento reflete-se, no presente trabalho, na investigação dos modos empregados pela diplomacia brasileira na dominação das regiões em foco, a bacia platina e a amazônica.

2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo inicial, foram apresentadas as principais ideias acerca da política externa e premissas da APE que servirão de base para o restante do trabalho. Foram apontadas, também, as colaborações das correntes teóricas do campo-mãe, as Relações Internacionais, ao subcampo acadêmico.

É importante constatar deste capítulo a erosão existente entre os planos doméstico e sistêmico e a constante influência que um exerce sobre o outro. Da mesma forma que é notoriamente insuficiente pautar um estudo que visa analisar a atuação diplomática do Brasil imperial nas variáveis domésticas, estudar esse período de tamanha importância para o país tendo em conta apenas as exigências sistêmicas seria imperfeito. Deve-se, invariavelmente, estreitar a ligação entre os dois âmbitos e destacar o processo de tomada de decisões da formulação da política externa, que afeta o curso tomado por esta.

Igualmente fundamental é ressaltar o papel dos seres humanos na política internacional. São os indivíduos que formulam ideias, que se relacionam uns com os outros e que possuem, de fato, agência para conduzir a atuação estatal e fomentar mudanças no sistema internacional.

Lembrando-se assim do caráter *agent-oriented* da APE, o trabalho deve ter em conta os diversos atores que moldaram a política estrangeira do Brasil imperial, cada qual com seus interesses e ideologias e que serão explicados nos posteriores capítulos. Em conformidade com o que foi apresentado no presente capítulo, buscará responder-se, nos próximos, as seguintes perguntas: Quais eram as principais unidades decisórias no Brasil imperial? Quais eram os grupos intra e internacionais que pressionavam esses líderes e quais eram suas ideologias e seus interesses? De que maneira os líderes brasileiros transitavam pelos âmbitos doméstico e internacional, agregando interesses e apoio?

3 HERANÇAS COLONIAIS E PRIMEIRO REINADO

“Fronteira! Moldura em que se enquadra a pátria; zona onde se esbatem as vibrações que vêm de fora e onde as ondas de trepidação interna se exaltam; [...] linha de baluartes vivos que impedem a penetração das ideologias exóticas, de credos que nos não pertençam, de expressões carentes de significado nos nossos sentimentos. [...] Nela a paz é armada; a vigília permanente; o repouso precário; a estabilidade condicional.”

(Luís Felipe de Castilhos Goycochea)

Liberada do vínculo colonial entre 1811 e 1824, a América do Sul herdou dos colonizadores ibéricos a dificuldade em definir limites territoriais. As fronteiras do continente sul-americano ainda não eram, no momento de sua emancipação das cortes peninsulares, plenamente conhecidas ou respeitadas. A organização e a ocupação da área continental, contudo, já era, naquele momento, profundamente diferente daquela que o Tratado de Tordesilhas, o primeiro acordo entre Portugal e Espanha acerca da partição dos territórios além-mar, de 1494, havia estabelecido.

A colonização portuguesa superou este tratado e ampliou imensamente seu território, não obstante a irregularidade da distribuição populacional. Afim de expor com maior clareza a superação do Tratado de Tordesilhas e a fixação da forma geral do território nacional, cabe apontar de que maneira ocorreu o povoamento no período colonial. Entender a expansão e a ocupação do território ainda neste período é base valorosa para a compreensão das questões lindeiras pendentes que o Brasil enfrentou posteriormente, já enquanto nação independente. É este, então, o primeiro objetivo do presente capítulo: expor o crescimento e a ocupação do

território colonial. Primeiramente será realizado um breve resumo do povoamento da colônia em termos gerais, passando, posteriormente, à análise específica da ocupação das regiões amazônica e platina. Abordar a ocupação do território é essencial, uma vez que é ela que garante os direitos portugueses sobre a terra, que, por direito, era espanhola. Serão abordados, também, os mais importantes tratados do período colonial que legitimaram a posse portuguesa da área que, em seguida, constituiria o Brasil.

Uma vez elucidada a origem da configuração territorial do Brasil, buscar-se-á interpretar a atuação diplomática do país, já emancipado, ao menos formalmente, dos laços coloniais, no que concerne à resolução das questões fronteiriças pendentes. O segundo objetivo do capítulo é, à vista disso, analisar o processo de formulação da política externa, quais eram as restrições sistêmicas e as circunstâncias domésticas que agiam sobre esse processo e quais eram os atores – e quais eram suas ideologias – capazes de influenciá-lo. Esta análise estende-se, neste capítulo, da independência do Brasil até o fim do Primeiro Reinado (1822-1831).

Em primeiro lugar, o capítulo aborda a expansão da ocupação territorial no país. Ocupar-se da dilatação do território luso é de caráter fundamental, pois é exatamente esta ocupação efetiva que assegura a garantia da posse por direito. É importante considerar os contextos específicos das regiões amazônicas e platinas para entender as lógicas que guiaram a atuação portuguesa no continente; estas afetariam também a atuação brasileira.

Posteriormente, o capítulo passa a tratar o processo de independência e o primeiro reinado. As particularidades da independência brasileira, com a transferência da Corte portuguesa para o país, tiveram consequências que constrangeram a atuação diplomática do país. A fim de exemplo, as relações Brasil-Inglaterra devem ser compreendidas dentro do grande contexto de relações Portugal-Inglaterra, pois aquela é derivada desta. As lógicas coloniais influenciam o comportamento dos Estados latino-americanos mesmo depois da emancipação política entre as partes. É importante traçar esta continuidade, pois a política externa pós-Independência carrega um forte viés português.

3.1 DILATAÇÃO TERRITORIAL

Os esforços de povoamento da colônia concentraram-se, a princípio, na longa costa atlântica que coube a Portugal na partilha do continente pelo Tratado de Tordesilhas. Há de ressaltar-se que esta ocupação do território sul-americano foi introduzida na história da

Europa como um trivial capítulo na trajetória da expansão comercial europeia. Pretendiam os colonizadores inserir esta região vasta e inexplorada no mercado europeu (FURTADO, 2005, p. 15). A colonização desenvolveu-se orientada pela cobiça dos colonizadores por riquezas naturais e pelo fluxo de mercadorias, não por constrangimentos demográficos. As lendas de tamanhas riquezas despertavam, com efeito, a avidez de povos europeus, como franceses e holandeses, que ameaçavam a posse portuguesa e espanhola do continente, inicialmente passiva e apática. Furtado (2005, p. 12) aponta que se tornara evidente, diante disto, “que se perderiam as terras americanas a menos que fosse realizado um esforço de monta para ocupá-las permanentemente”. A Coroa portuguesa viu-se, portanto, pressionada a ocupar o território. A ocupação permanente era imperativa para rechaçar as pressões da cobiça de outros países europeus. A ocupação limitou-se inicialmente às terras litorâneas mediante a implementação do sistema de capitanias hereditárias, produto original da aliança entre os interesses do Estado português e os dos colonizadores voluntários, convergindo prontamente para aquela região a maior parcela da população colonial³.

Assentou-se ali, por mais de século e meio, a economia brasileira. A produção do açúcar, principal atividade dos primórdios coloniais, facilitou a dispersão da ocupação territorial ao longo da faixa costeira, onde encontrava solo propício para desenvolver-se. Nesse período, ocorreram ainda investidas holandesas, francesas e inglesas que se estendiam do Nordeste brasileiro até as Antilhas. Assim como havia ocorrido no início da colonização, Portugal foi pressionado a ocupar aqueles espaços em que ainda não havia fixado bases permanentes, expandindo também para essas regiões a produção de açúcar.

A expansão em direção ao interior da colônia iniciou-se apenas no segundo século pós-descobrimto. Essa dinâmica foi encetada, em primeiro momento, pelos bandeirantes, ansiosos por riquezas naturais e escravos indígenas. O início deste processo ocorreu ainda de maneira tímida, uma vez que esses movimentos precursores ambicionavam principalmente a exploração do território interno, e não a fixação definitiva de residentes. A ocupação efetiva da hinterlândia brasileira ocorreu durante o século XVIII, movida sobretudo pela atividade mineradora e pela dispersão de fazendas dedicadas à pecuária. Começou, assim, a ampliação do território luso-brasileiro além da linha de Tordesilhas.

A descoberta de jazidas de minérios conduziu bruscamente o povoamento em direção ao que constitui hoje o centro do país. A mineração logo passou a ocupar papel fulcral na

³ A convergência populacional ao litoral brasileiro é perdurável. Caio Prado Junior (2011, p. 41) aponta que, ainda no início do século XIX, concentrava-se ali aproximadamente 60% dos habitantes do território, quantia que representava quase 2 milhões de pessoas. Sobrava, assim, para os 90% restantes da área nacional, menos de metade da população.

economia colonial, ao passo que todas as demais atividades entraram em decadência e formaram-se núcleos de povoamento mormente nos estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso (PRADO JUNIOR, 1945, p. 37). Além de conduzir o povoamento ao interior, o descobrimento de reservas de ouro e de diamantes em território brasileiro inaugurou um movimento migratório europeu inédito. (FURTADO, 2005, p. 41). A mineração contribuiu, portanto, não apenas para a extensão do alcance territorial de Portugal, como também para o aprofundamento da densidade populacional.

A atividade mineradora desfrutou de vida curta, porém desempenhou papel inestimável na conformação do território nacional. No fim do século XVIII, o ciclo do ouro já entrava em decadência, uma vez que haviam se esgotado praticamente todas as jazidas. Ainda assim, contribuiu para a ocupação de um extenso território, estimado por Prado Junior (1945, p. 43) em mais de 2 milhões de km². Até mesmo a capital da colônia foi transferida, em 1763, da Bahia para o Rio de Janeiro, pois deste porto as comunicações com as minas eram mais acessíveis (PRADO JUNIOR, 1945, p. 44). Este deslocamento de ordem demográfica permitiu que a colonização portuguesa enfim ocupasse o centro do continente.

A outra atividade associada à expansão centrípeta do Brasil foi a pecuária. Esse ofício assumia papel secundário e acessório a outras atividades, voltada à satisfação das necessidades do mercado doméstico. A pecuária fornecia, na prática, os suprimentos imprescindíveis para a manutenção de atividades de maior vulto econômico. No Nordeste, onde o açúcar ocupava posição suprema nos terrenos férteis da costa, a atividade pecuarista foi interiorizada, alastrando-se irregularmente por zonas pouco adequadas para quaisquer outros tipos de atividade econômica. Já nas regiões em que a mineração era a principal atividade, dado o caráter impróprio da região para o desenvolvimento de atividades pecuárias, desenvolveu-se em um raio geográfico que tocou terras até então inexploradas. Ocupando-se de abastecer os centros do litoral e das minas, Prado Junior (2011, p. 75) aponta que, “em área efetivamente colonizada, ela [a pecuária] ultrapassa a mineração”.

Dessa maneira contribuíram, então, a mineração e a pecuária para a interiorização do povoamento brasileiro entre os séculos XVII e XVIII. Deve-se realçar que essas atividades foram de suma importância para a dilatação e a ocupação do território luso no centro do subcontinente sul-americano. É esta ocupação, afinal, que fornece os argumentos para garantir a soberania e legalizar a posse do território por meio de tratados que serão ainda abordados por este trabalho. Para completar esta síntese da povoação colonial, deve abordar-se as dinâmicas e particularidades que a conduziram no Norte e as contínuas disputas que ocorreram no Sul. São esses os objetivos dos próximos subcapítulos.

Os subcapítulos seguintes têm a intenção, então, de situar as regiões amazônicas e platinas no grande contexto da expansão territorial. As regiões eram, por direito, de posse hispânica. Por ocupação, entretanto, não foi sempre assim. O primeiro subcapítulo aborda de que maneira a região amazônica afastou do projeto hispânico de colonização no continente e aproximou-se do português. A parte seguinte, acerca do Prata, expõe as rivalidades que desde cedo desenvolveram-se na região.

3.1.1 A expansão amazônica

O espaço panamazônico, ou seja, a totalidade da Amazônia no continente sul-americano, ocupa aproximadamente 40% da área continental. Desta extensão, cerca de 70% pertence hodiernamente ao Brasil (BRASIL, 2012). A integração desse extenso e próspero espaço, inicialmente de posse hispânica, ao território brasileiro e a manutenção da soberania nacional sobre a região é produto de séculos de deliberada atuação estatal. O presente subcapítulo tenciona expor como ocorreu a missão de conquista e manutenção da Amazônia e de que maneira a vasta região passou a integrar o território brasileiro.

O Rio Amazonas foi descoberto por volta de 1500 por navegantes espanhóis. O século que se seguiu foi de poucas atividades nesta bacia, a excetuar algumas navegações isoladas e dispersas. A região pouco revelou inicialmente para instigar a ganância de portugueses e espanhóis, envolvidos em outras empreitadas. Aqueles primeiros, por um lado, dedicavam-se à ocupação da costa atlântica. Estes últimos, por sua vez, haviam chegado ao México, em 1514, e ao Peru, em 1527, e ambicionavam explorar as riquezas encontradas. Poucos anos depois, em 1554, descobriram Potosí, origem de milhares de toneladas de prata (GOES FILHO, 2015, p. 168), e aí se instalaram.

Os motivos que estimularam a ocupação portuguesa do vale amazônico foram, assim como os primeiros esforços colonizadores na costa brasileira, sobretudo políticos e econômicos – a posse do território asseguraria também a posse dos recursos presentes. No começo do século XVII, franceses, ingleses e holandeses lançaram-se à ocupação do terreno. A França tentou estabelecer a *France Equinoxiale* a partir de Caiena e de São Luís do Maranhão; a Inglaterra pretendeu ocupar terras próximas ao Cabo Norte, atual Amapá; e os holandeses, depois de conquistarem as Antilhas, construíram fortificações ao longo dos rios do Xingu (LE COINTE, 1922, p. 15). Expulsaram-nos de lá, no decorrer de cerca de três décadas, os portugueses, que fundaram, em 1616, o Forte do Presépio, origem da cidade de

Belém. A fundação do forte no delta amazônico, “*clef de tout système de navigation*” (THERY apud GOES FILHO, 2015, p. 171), assegurou o portal da rede hidrográfica e assentou alicerces para a ocupação lusa ao longo do rio e de seus afluentes.

A posse desta abertura era de elevada relevância dada a geografia da bacia amazônica. Os espanhóis haviam se fixado nos altiplanos andinos, região rica em minerais e em mão-de-obra⁴. Os obstáculos geográficos entre esta região e a Amazônia eram vantajados o suficiente para dissuadir excursões exploradoras e de internação pelo continente. Consoante Prado Junior (2011, p. 52), “o interior do continente sul-americano abre-se para o Atlântico; não para o Pacífico, de que o separam o grande acidente dos Andes e a densa floresta intransponível que reveste as fraldas orientais da cordilheira”. Dessa maneira, quando a colonização portuguesa penetrou floresta adentro, não encontrou qualquer tipo de resistência hispânica. O acesso por terra para o restante do Brasil enfrentava, igualmente, obstáculos geográficos. A floresta equatorial isolava e vedava a região amazônica da articulação terrestre com o restante do território brasileiro. Assim sendo, a entrada por aquele delta era a mais apropriada via de acesso para a vasta bacia amazônica (PRADO JUNIOR, 2011, p. 116).

Após a fundação de Belém, a geografia estava, assim, a favor da colonização portuguesa da região. O rio e seus afluentes adentram o continente como extensão do litoral, ao mesmo tempo em que abrigam os navegadores dos estorvos da navegação marítima. Não foi, entretanto, mero fruto da geografia a colonização portuguesa da Amazônia. A ocupação deu-se, em grande parte, por iniciativa governamental, que a orientou e apoiou (PRADO JUNIOR, 1945, p. 48). Arthur César Ferreira Reis (apud GOES FILHO, 2015, p. 175) não deixa dúvidas a respeito do fato que a conquista do espaço foi, com efeito, responsabilidade de empresa oficial, tendo por evidência “série de cartas régias, de instruções menores que se expediram de Lisboa, concertando uma política decisivamente voltada para a ampliação territorial”.

A ocupação da região se deu, de qualquer modo, de maneira escassa e concentrada ao longo do curso do grande rio e seus afluentes, uma vez que o adensamento da mata desestimulava a penetração. Além disso, muitos rios amazônicos acabam em cachoeiras ou sua sinuosidade desestimula o avanço populacional. A via de comunicação natural que os cursos de água representam, as “estradas líquidas”, atraíam para seu entorno a ocupação. Assim, a região de cerca de 3 milhões de quilômetros quadrados, era ocupada, nos momentos

⁴ Não apenas nas restrições geográficas esbarrava a difusão da colonização espanhola na região. A descoberta de riquezas minerais incalculáveis no Peru e em Potosi reduzia também o ímpeto expansionista dos espanhóis (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 37).

finais da colônia, por menos de 90 mil habitantes, dos quais 60 mil concentravam-se ao longo dos contornos dos rios (PRADO JUNIOR, 2011, p. 118). Como exemplo da escassa população da região, Belém, cidade cuja importância foi ressaltada, tinha apenas 6.500 habitantes em 1649 e, quase dois séculos mais tarde, em 1830, 12.400 (LE COINTE, 1992, p. 69). De maneira concomitante à ocupação europeia da terra, ocorria a expropriação da população nativa, sumariamente executada ou submetida a regimes de escravidão e sedentarização (ANDRADE, 2004, p. 21).

A despeito do ralo povoamento, sem pontos específicos de concentração, a bacia amazônica entrara definitivamente na órbita luso-brasileira. A larga região, originalmente hispânica, foi ocupada e colonizada pelos portugueses, que reivindicam, apoiados sobre essa justificativa, seu direito sobre a terra anos mais tarde. Antes de abordar os tratados que conferem, por direito, a Amazônia à Portugal, é importante referir-se ao povoamento e às disputas da região da Bacia do Prata, pois estas são também partes integrantes daqueles tratados. Assim, desenhar-se-á o completo mapa do Brasil.

3.1.2 As fronteiras da bacia do Prata

A posse do estuário do Rio da Prata foi, ao contrário do que havia acontecido na Amazônia, disputada obstinadamente pelas potências colonizadoras ibéricas. Desde o segundo século da ocupação do solo sul-americano, o controle da região era desejo de ambas, por vezes trocando de posse. Esta disputa é o objeto deste subcapítulo.

A exploração do Sul do Brasil ocorreu, primeiramente, por intermédio das bandeiras capturadoras de índios. A partir do último quarto do século XVII, a Coroa portuguesa passou a desenvolver uma clara política voltada à expansão territorial, que pretendia assegurar a posse do Rio Grande e da Banda Oriental. A ocupação da região foi, à exemplo da empreitada amazônica, conduzida pelo governo. O reino, cuja economia declinara e entrara em crise, projetava consolidar uma posição estratégica que era fundamental para o controle da bacia hidrográfica e do fluxo de contrabando de prata originária das minas peruanas, principalmente de Potosí (CERVO E RAPOPORT, 2015, p. 33).

O primeiro desdobramento deste projeto foi a fundação da Nova Colônia do Santíssimo Sacramento em 1680. A localização de Colônia do Sacramento e de Belém demonstram certos padrões portugueses. Primeiramente, ambas as cidades são formadas como fortalezas, fundadas por decisões racionais da Coroa portuguesa de acordo com uma política

definida de expansão, e não por movimentos espontâneos da população. O poder público desempenhava papel fulcral para o estabelecimento destes pontos. Além disso, eram sitiadas no delta de grandes rios continentais. Goes Filho (2015, p. 184) argumenta que esses rios sempre “foram considerados (ou pelo menos desejados como) as fronteiras naturais [da colônia]”. Para Magnoli (1997, p. 244), da mesma maneira, a Coroa portuguesa perseguia ativamente o estabelecimento de postos que garantissem as fronteiras naturais como a extensão de limites à custa dos espanhóis. Consolidada a presença portuguesa ali, seria, ainda, facilitado o acesso ao interior da América do Sul e estaria em mãos lusas as chaves do comércio e do contrabando da prata peruana.

Além da vantagem geográfica que a posse da região representava, os rebanhos bovinos dali eram também visados pelas potências peninsulares. O couro era matéria prima facilmente exportada para a Europa e a carne de charque era atraente como alimento para os escravos africanos. Para mais, existiam nos campos do sul largos estoques de mulas e cavalos, imprescindível meio de transporte (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 76).

A penetração portuguesa na região do Prata sofreu desde o início, no entanto, forte resistência hispânica. A partir da outra margem do rio, o governo de Buenos Aires imediatamente se mobilizou e reduziu a escombros a recém-fundada Colônia. No ano seguinte, o povoado foi retornado a Portugal e, em 1701, foi reconhecida sua posse definitiva sobre a fortaleza, com a assinatura do Tratado de Alfonza (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 66). Em 1704, os espanhóis de Buenos Aires atacam e conquistam novamente Colônia. Desta vez, a permanência durou até 1715, quando a soberania sobre a praça foi retornada aos portugueses por intermédio da assinatura do Tratado de Utrecht. Este tratado não encerrou, no entanto, a disputa pelo controle da região. Em 1735, ocorreu nova tentativa espanhola de ocupação de Colônia, que resistiu heroicamente ao cerco (GOES FILHO, 2015, p. 164). A próxima etapa da disputa entre as coroas ibéricas foi a assinatura do Tratado de Madri em 1750, de elevada importância histórica.

O Tratado de Madri foi assinado em 1750, embora fosse anulado em 1761 pelo Tratado de El Pardo. O Tratado de Santo Ildefonso, de 1777, retomou, à exceção da fronteira meridional, aquele primeiro tratado, que novamente foi alterado em 1801, quando as potências ibéricas assinam o Tratado de Badajoz. À despeito de sua curta vigência formal, Goes Filho (2015, p. 196) aponta o Tratado de Madri como “o texto fundamental para a fixação dos contornos do nosso território”. Colabora com esta interpretação Almeida (2013, p. 59), que aponta que, “apesar de ter tido poucos resultados em curto prazo, em longo prazo a obra de Alexandre de Gusmão é, com exceção de pouco mais que o Acre, a base para o que

hoje é o território brasileiro”. Viana (1948, p. 103) complementa: “tão fortes eram os princípios que o [Tratado de Madri] inspiraram, que, mesmo anulados pelo convênio do Pardo, definitivamente ressurgiram no Tratado de Santo Ildefonso, de 1777, prevalecendo até hoje em nossa política de fronteiras”. Foi este tratado que consagrou, com efeito, os princípios das fronteiras naturais, tais quais cursos dos rios e cumes das montanhas, e do *uti possidetis*, que determinava que cada parte conserve o território que ocupa (GOES FILHO, 2013, p. 16).

Quando as potências peninsulares assinaram o tratado em 1750, reconheceram a posse portuguesa sobre o Rio Grande do Sul, o Mato Grosso, a Amazônia e os Sete Povos das Missões (zona esta, no atual oeste do Rio Grande do Sul, de ocupação jesuítica que precisaria ser, então, evacuada), regiões além da marcação de Tordesilhas. Pela primeira vez na história de Portugal, em contrapartida, reconhecia-se a soberania espanhola sobre as duas margens do Prata, incluindo sobre a Colônia do Sacramento (ALMEIDA, 2013, p. 64). À esta altura, as esperanças portuguesas de fazer do rio da Prata a fronteira meridional do Brasil já eram reduzidas. Isto porque os espanhóis dominavam, a partir de outros pontos importantes na margem esquerda do Prata como Montevideu e Maldonado, a região que separava Colônia do Sacramento do restante da colônia (GOES FILHO, 2013, p. 211).

O Tratado de Madri constituía, com efeito, o abandono diplomático do Tratado de Tordesilhas, antigo àquela altura por mais de 250 anos. A antiga linha era permutada pelo conceito do *uti possidetis*, originário do direito romano. No direito romano, este princípio era uma medida voltada a evitar a continuação de conflito por determinado território até uma decisão definitiva do juiz romano. Seu caráter era, então, temporário (ALMEIDA, 2013, p. 59). A aplicação do preceito por parte de Alexandre Gusmão na negociação do tratado o estendia temporalmente. Para fins de negociações, o *uti possidetis* implicava “a posse legitimada e justificada por uma circunstância de realidade, pela ocupação efetiva” (MAGNOLI, 1997, p. 74).

Se o tratado é celebrado como “expressiva vitória diplomática portuguesa” (MAGNOLI, 1991, p. 73) pelo observador brasileiro, certos especialistas hispano-americanos não o veem da mesma maneira. Carlos Correa Luna (apud GOES FILHO, 2013, p. 198) o caracteriza como a legitimação de uma magna usurpação territorial. Seja como for, este tratado conferiu ao Brasil seus contornos praticamente definitivos. A posse de largas áreas ocupadas por luso-brasileiros era, enfim, legitimada e passa a ser portuguesa por direito.

É preciso ressaltar que o Tratado de Madri estava pouco relacionado ao equilíbrio de forças na América. O acordo refletia, na verdade, as lógicas internas e a inserção internacional das potências colonizadoras. Desta maneira, quando morrem os reis que o assinaram e novas

figuras ascendem ao poder, o tratado foi efetivamente anulado. O novo rei espanhol, Carlos III, opunha-se ao acordo e o Marquês de Pombal, que havia consolidado seu poder em Portugal, não concordava com a cessão da Colônia do Sacramento e denunciava o tratado. Conseqüentemente, os dois países assinaram, em 1761, o Tratado de El Pardo, que cancelou o Tratado de Madri, retomando as incertezas da antiquada divisão de Tordesilhas (GOES FILHO, 2013, p. 231).

Viana (1948, p. 101) aponta outro fator que contribuiu para o rápido abandono do acordo: as dificuldades encontradas na demarcação das fronteiras. Este autor salienta que os primeiros esforços de demarcação foram impedidos pelos indígenas dos Setes Povos. Estes recusaram a ordem de transferirem-se para outros lugares dentro dos domínios espanhóis, já que aquela terra deveria pertencer aos portugueses. Como resultado, Espanha e Portugal sustentaram entre 1753 e 1756 a Guerra Guaranítica, que terminou com prejuízos para a obra de demarcação e com o trágico esmagamento da população autóctone. Os portugueses recusaram-se, diante das dificuldades de demarcação, a receber o território das Missões.

Permaneciam, portanto, as dúvidas em relação à soberania sobre o território da Colônia de Sacramento. Em 1776, a Espanha a invadiu e a conquistou novamente. Concomitantemente, em Portugal faleceu o rei d. José, e, com isso, Marquês de Pombal foi destituído do cargo de Secretário do Estado. Ascendeu ao poder D. Maria, que iniciou uma política de reação à obra deste último Secretário, conhecida como “viradeira”. Iniciou-se, com isto, uma nova tentativa de pacificação entre os países ibéricos (VIANA, 1948, p. 107). No ano seguinte, os países peninsulares firmaram o Tratado de Santo Ildefonso, o último assinado entre aquelas nações que versava sobre as fronteiras do subcontinente sul-americano. Segundo este, conservavam-se as fronteiras negociadas em Madri, com exceção da posse sobre Colônia do Sacramento e também sobre Sete Povos, cedida a Espanha (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 68). A Figura 1 ilustra as diferenças entre aquele tratado de 1750 e o resultado da assinatura de Santo Ildefonso.

Figura 1 – Os limites de Madri e Santo Ildefonso

3.2 O BRASIL INDEPENDENTE

Como implícito no nome deste subcapítulo, “O Brasil independente”, é a política externa do Brasil já emancipado de seus laços coloniais que é objeto de análise. O brado às margens do Ipiranga é, no entanto, apenas o ápice de um processo iniciado em 1808, que, portanto, deve ser analisado em unidade. É essencial, neste primeiro subcapítulo, destacar certos acontecimentos deste intervalo entre 1808 e 1822, para que, posteriormente, o entendimento das dinâmicas que regem as interações sul-americanas seja completo, uma vez que forças que se manifestam neste período, ainda colonial, moldam a atuação do Brasil independente. A política externa conduzida pelo Brasil, objeto da segunda parte, é conduzida no sentido do reconhecimento da nacionalidade e da resolução de questões platinas – sobre tal atuação, a herança colonial é de profunda influência.

3.2.1 A independência em gestação

Esse primeiro subcapítulo trata do início do processo de independência nacional. Conforme mencionado, acontecimentos do período que antecede a emancipação nacional afetam a capacidade de atuação do país independente. O objetivo deste subcapítulo é, assim, explicitar tais eventos e explorar suas consequências.

Em novembro de 1807, as tropas francesas do General Janot aproximavam-se de Lisboa. O exército napoleônico já havia submetido a Espanha e ameaçava agora o vizinho ibérico deste país, exigindo o fechamento dos portos para navios ingleses e a prisão e o confisco das propriedades de cidadãos ingleses. A Coroa portuguesa encontrava-se em um dilema: ceder ao imperialismo militar de Napoleão ou ratificar o domínio econômico britânico. A opção lusa pelo tradicional aliado, a Grã-Bretanha, com a qual já havia estabelecido, desde meados do século XVII, uma relação de vassalagem econômica⁵ (FURTADO, 2005, p. 46), implicou mudanças significativas para o Brasil. Como de costume, as dinâmicas do continente europeu reverberavam nas colônias americanas. Fugindo das tropas napoleônicas, o inteiro aparato da Corte portuguesa optou por instalar-se no Brasil. Desta maneira, em 1808, o Rio de Janeiro, capital do Brasil colonial, passou a ser capital de

⁵ Entre 1580 e 1640, Portugal e Espanha estavam unidos sob uma só coroa. Quando aquele país retoma sua independência, havia perdido suas mais importantes colônias orientais e sua marinha havia sido profundamente degradada. Em um contexto de crescente atividade imperialista, Portugal, em virtude de sua posição frágil neste cenário, optou por ceder parte de sua soberania e submeter-se à Inglaterra (FURTADO, 2005, p. 42).

todo o império português. Prado Junior (1945, p. 91) aponta este evento como “precursor imediato da independência do Brasil”.

Apenas dias depois da chegada da Corte ao Brasil, o regente D. João, aconselhado pelo governador da Bahia, Conde da Ponte, abriu os portos da colônia para todas as nações amigas. A medida, inicialmente provisória, era justificada: o território metropolitano estava, de fato, ocupado pelo exército francês, e o comércio exterior era fundamental para a manutenção do império (BETHELL, 2002, p. 171). Foi mantida em vigor após a expulsão definitiva das forças napoleônicas do território português, pois “já não era mais possível voltar atrás” (PRADO JUNIOR, 1945, p. 91).

Dois anos depois da chegada da Corte ao Brasil, Portugal firmou com a Inglaterra o Tratado de Comércio e Navegação. Consoante este acordo, a Inglaterra garantia não reconhecer qualquer governo imposto por Napoleão Bonaparte em Portugal. Em contramedida, Portugal cedia largos benefícios comerciais que praticamente o excluía do comércio brasileiro. A tarifa de importação nos portos brasileiros obtida pelos ingleses era mais favorável até mesmo do que aquela outorgada a Portugal⁶ (PRADO JUNIOR, 1945, p. 93). Dependente de tropas e armas inglesas para a defesa do território metropolitano e da marinha britânica para a defesa do Brasil e do restante do império colonial, a posição de barganha de Portugal era frágil, ou quase inexistente. O acordo, em verdade, estendia todos os privilégios gozados pela Inglaterra em Portugal também para o Brasil. Em virtude da assinatura de tais tratados, mesmo depois de emancipado de Portugal, a tutela inglesa sobre o Brasil permaneceu.

Em solo português, as forças do Duque de Wellington haviam expelido as forças napoleônicas e reconquistado o território metropolitano. Por ocasião do Congresso de Viena, o Brasil é elevado, “sem sentir e sem querer”, à condição de Reino Unido com Portugal, em igualdade legal e formal com este país (MENDONÇA, 2013, p. 121). Do mesmo modo que circunstâncias europeias motivaram a transferência da Corte para a América e elevaram o Brasil de sua posição colonial (quando o elevou à posição de Reino), seriam desenvolvimentos europeus que concretizariam a completa separação e a independência do Brasil. Afastada a ameaça de conquista, os portugueses passaram a reivindicar o retorno de D. João à pátria e a reinstauração do pacto colonial. A economia portuguesa estava arruinada pela guerra e pelo fim do monopólio comercial, as instituições do absolutismo, abaladas pelos ideais liberais e a situação era agravada pela ausência do aparato governamental.

⁶ Tarifa alfandegária de 15% para produtos ingleses, 16% para produtos portugueses e 24% para os de outras nações.

Dom João retornou à Portugal, deixando seu herdeiro Dom Pedro como regente. Já era, entretanto, tarde demais para retomar, como reivindicavam os portugueses, o controle outrora vigente sobre o Brasil. Nada senão a igualdade com a pátria-mãe era aceitável a esta altura. O Dia do Fico, 9 de janeiro de 1822, quando Dom Pedro anunciou sua intenção de permanecer no Brasil, simbolizava a rejeição da autoridade portuguesa sobre nosso país (MANZUR, 1999). Em setembro daquele ano, Dom Pedro por fim proclamou a separação do Brasil de Portugal, findando o longo processo de emancipação que havia começado quinze anos antes.

O processo de independência do Brasil o poupou de guerras com a metrópole. Em alguns lugares, no entanto, como na Bahia, Maranhão e Piauí, as administrações permaneceram em mãos portuguesas, que usavam a força para resistir. A unidade não havia sido atingida e, assim sendo, era imperativo expulsar as tropas portuguesas que ainda ocupavam o território. O embate entre brasileiros e portugueses durou de junho de 1822 até agosto de 1823 (CERVO, 2005, p. 94). A vitória brasileira representou, para Cervo (loc. cit.), “a união das 19 províncias dentro do Império, a conquista da soberania nacional, a substituição dos governos coloniais por assembleias brasileiras, o confisco de propriedades portuguesas e a animação política nacional”.

No plano da política externa, o período joanino ficou marcado pelas invasões de Caiena e da Banda Oriental. Aquela primeira novamente motivada por dinâmicas europeias, e não por equilíbrio de forças sul-americanas. A rivalidade luso-anglicana estimulou a invasão, que contou até mesmo com uma pequena contribuição naval inglesa, daquela colônia francesa em 1809. A ocupação da Guiana Francesa por luso-brasileiros durou até 1817, dois anos depois de o Congresso de Viena estipular a restituição de Caiena aos franceses (VIANA, 1948, p. 122).

A anexação da Banda Oriental foi, também, decorrente da precariedade do equilíbrio europeu. Quando José Bonaparte assumiu a coroa espanhola, no lugar da legitimidade aceita de Fernando VII, em 1808, o laço colonial que unia espanhóis e suas posses americanas deteriorou-se de maneira irreversível. As colônias aproveitaram-se da fragilidade de seus colonizadores, frequentemente com apoio inglês. Para a Inglaterra era conveniente a queda do império além-mar dos espanhóis, tendo a vista a potencial abertura de mercados para suas manufaturas (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 80).

O sentimento separatista unia o continente, e, ao longo dos anos seguintes, os países do continente atingiram separação da Espanha. A primeira década de independência no Rio da Prata foi marcada, entretanto, pela ausência de um consenso acerca da melhor forma de

organização política. Coexistiam dois projetos: um que atribuía a soberania a todas as cidades, de modo que Buenos Aires seria apenas mais uma das cidades soberanas das Províncias Unidas; e outra que atribuía a Buenos Aires posição central no vice-reino, sob cuja liderança seria organizada um novo Estado. O federalismo tinha, na Banda Oriental, um grande adepto em José Gervásio Artigas, cuja influência estendia-se sobre as províncias de Corrientes, Santa Fé e Entre Rios. Artigas, que fora denominado Protetor dos Povos Livres por estas províncias, recusava a pretensão hegemônica de Buenos Aires e sua pretensão monopolista sobre o comércio do rio do Prata. A possibilidade de uma república que unisse essas províncias à Banda Oriental assombrava a elite portenha de Buenos Aires (FERREIRA, 2009, p. 316).

O temor daquela elite não era infundado. O ambicioso movimento liderado por Artigas tencionava, com efeito, “a constituição de uma república federal, respeitando-se a autonomia e a igualdade de todas as Províncias do Rio da Prata” (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 81). O líder projetava a formação de uma nação nomeada Grande República Oriental, a ser criada por intermédio da anexação do Paraguai, das províncias argentinas insatisfeitas com o projeto hegemônico de Buenos Aires, e dos Sete Povos das Missões (MENDONÇA, 2013, p. 127). O projeto de Artigas só se daria, evidentemente, à custa dos países vizinhos, então a soberania territorial estava ameaçada. Além disso, uma possível vitória republicana próxima à província mais meridional do território brasileiro representava uma possível disseminação de valores republicanos e, conseqüentemente, uma ameaça para a monarquia brasileira.

Até 1816, Portugal havia, sob pressão inglesa, mantido posição de neutralidade à frente do conflito, pois não convinha, para o projeto inglês, a monta de influência portuguesa na região. Mas agora o cenário apresentava-se propício para ação. Neste mesmo ano, instalou-se o Congresso de Tucumán, que proclamou a independência das Províncias Unidas do Rio da Prata, sem delegados de Santa Fé, Corrientes, Entre Ríos e Banda Oriental (CERVO, 2015, p. 82). Oestes Araujo (apud MENDONÇA, 2013, p. 128) aponta que

impotente o governo de Buenos Aires para submeter o caudilho oriental [Artigas], alentou as seculares ambições dos portugueses, iniciando no Rio de Janeiro uma longa e complicada gestão, cujo resultado foi a invasão e o apoderamento do Uruguai por parte dos lusitanos.

Somava-se ao apoio concedido por Buenos Aires a antiga aspiração portuguesa à margem platina. Existiam, ainda, fatores econômicos que concorriam para a invasão: a pecuária e o charque da Banda Oriental eram concorrentes da atividade econômica do sul do Brasil, 50% menos produtiva (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 80); e existia, em Montevideu, uma facção composta por comerciantes e fazendeiros contrários ao programa de reformas conduzido por

Artigas (um primitivo projeto de reforma agrária) e, por consequência, favoráveis a Portugal (*ibid*, p. 82).

Portugal avançou, portanto, sobre a Banda Oriental com uma tropa de cinco mil homens e ocupou Montevideú em 1817. Em 1820, Artigas foi derrotado militarmente e refugiou-se no Paraguai. Em 1821 a Banda Oriental foi oficialmente anexada ao Brasil e ano seguinte, quando o Brasil declarou sua independência, tornou-se província do Império do Brasil sob o nome de Província Cisplatina (DORATIOTO, 2013, p. 15). Estavam definidas, assim, as fronteiras do Brasil Imperial. Este subcapítulo tratou dos processos de independência do Brasil e das antigas colônias da América espanhola; abordou também a formação territorial do país que surgia. Tratar-se-á, agora, da trajetória do Brasil independente.

3.2.2 Os primeiros passos

Emancipado de Portugal em 1822, o Brasil adotou governo monárquico constitucional representativo, uma vez que era esta considerada “certamente a forma de governo mais elevada, filosófica e apropriada às necessidades e porvir do Brasil” (PIMENTA BUENO, 1857, p. 29). A forma de governo escolhida, com a continuidade de um poder legítimo a sua frente, é apontada como uma das causas da unidade brasileira. Goes Filho (2013, p. 240) aponta ainda a “unidade ideológica básica das elites [...] e a união das classes proprietárias frente a uma possibilidade de revolta da imensa população escrava” como fatores que implicaram uma transição pacífica de colônia a império. Era esta uma grande diferença entre os processos de construção nacional na antiga América espanhola e no Brasil: ao passo que este conservou um poder legitimado e evitou a mobilidade do poder, aquela teve que criar novos poderes para substituir o dos antigos monarcas, movimento este que resultou na desagregação da América hispânica em geral.

Depois da emancipação do Império, o primeiro dever para a consolidação nacional era redigir uma constituição. A Assembleia Constituinte, reunida em maio de 1823, foi o primeiro episódio de confrontos políticos entre a elite brasileira e o imperador, menos de um ano depois da declaração da independência. Surgia, já neste momento, a polarização política – entre a facção portuguesa e os sentimentos antilusos, entre setores reacionários contrários às políticas progressistas sociais e econômicas de José Bonifácio, importante condutor do processo de independência, e seus defensores, e até mesmo a manifestação de sentimentos antimonárquicos. Na segunda metade de 1823, intensificaram-se os sentimentos nacionalista e

antiportuguês, tanto na Assembleia quanto na imprensa. Os jornais O Tamoio e Sentinela da Liberdade eram particularmente violentos em suas críticas ao Imperador (HARING, 1968, p. 27). De acordo com Cervo (2015, p. 94), uma “contrarrevolução da independência” estava em curso, um retrocesso autoritário ilustrado pela dissolução arbitrária da Assembleia Constituinte em novembro de 1823. No lugar desta, foi apontada uma comissão favorável ao imperador, que redigiu a primeira Constituição brasileira, imposta à nação em março de 1824.

A Constituição de 1824 foi o primeiro texto que definiu atribuições em matéria de política externa na história brasileira. A Carta era vigorosamente centralizadora em todos os aspectos, concentrando no Imperador amplas autoridades, e não era diferente no que versava acerca da política externa. Eram dispostas no artigo 102 as atribuições do poder executivo quanto as relações internacionais do Estado:

nomear embaixadores e mais agentes diplomáticos e comercial; dirigir as negociações políticas com as nações estrangeiras; fazer tratados de aliança ofensiva e defensiva, de subsídio e comércio, levando-os depois de concluídos ao conhecimento da assembleia geral, quando o interesse e segurança do Estado o permitirem. Se os tratados concluídos em tempo de paz envolverem cessão ou troca de território a que o império tenha direito, não serão ratificados sem terem sido aprovados pela assembleia geral; declarar a guerra e fazer a paz, participando à assembleia as comunicações que forem compatíveis com os interesses e segurança do Estado; conceder carta de naturalização; prover tudo que for concernente à segurança interna e externa do Estado, na forma da constituição (PIMENTA BUENO, 1857, p. 244).

A condução da política externa concentrava-se, portanto, nas mãos do Imperador por meio dos dispositivos draconianos de controle previstos pela carta. O documento limitava severamente, desta maneira, a participação do poder Legislativo, que assistiu à implementação do sistema de tratados – uma série de tratados desiguais que tencionavam o reconhecimento da nacionalidade. O Parlamento, constituindo importante foro de discussão dos problemas nacionais, passou a reunir-se regularmente a partir de 1826, com o intuito de ser o porta-voz da opinião pública e do sentimento nacional, embora o Imperador, protegido pela carta constituinte, lhe desse pouca atenção (HARING, 1968, p. 31). A capacidade do Parlamento em afetar a condução da política externa consistia na votação dos orçamentos das diversas pastas, recurso de pouco valor efetivo uma vez que podia ser desprezado pelo poder do Imperador (SANTOS, 2002, p. 39).

A política externa do Primeiro Reinado orientou-se no sentido do reconhecimento da independência brasileira. A emancipação da colônia era favorável aos interesses norte-americanos, ingleses e dos Estados hispano-americanos vizinhos, embora nenhum tenha pego em armas para auxiliar o processo. A emancipação foi, de fato, um processo tão somente

brasileiro, sem apoio externo ou formação de coalizões (CERVO E BUENO, 2015, p. 27). Em que pese a luta brasileira por sua independência, o reconhecimento desta não ocorreu automaticamente. Pelo contrário, foi um árduo processo, que se deu, majoritariamente, por intermédio da assinatura de diversos tratados desiguais com potências europeias.

Pesava ainda sobre a atuação do Brasil recém-independente, mesmo que de maneira ilusória, a formação, no continente europeu, da Santa Aliança. A união de coroas conservadoras pretendia regular o sistema internacional pelo legitimismo monárquico e pelo intervencionismo voltado a preservação do *status quo* e da supressão das revoltas populares. Contra os planos de reconquista da Santa Aliança, Monroe, presidente norte-americano, colocou as nações americanas sob o patrocínio dos Estados Unidos, que reconheceram, antes de qualquer outro país, a independência brasileira em 1824 (MENDONÇA, 2013, p. 139).

A Inglaterra, por sua vez, favorecia a manutenção da independência das antigas colônias americanas, como evidenciava o apoio de Canning à Doutrina Monroe, pois elas representavam um grande mercado em potencial para suas manufaturas. Apesar disso, o reconhecimento oficial da independência foi um grande desafio diplomático para o Brasil. Caso a independência brasileira de Portugal, dependente político da Inglaterra, fosse considerado um ato de agressão ao país ibérico, a Inglaterra seria obrigada a agir em apoio a seu aliado. Não interessava aos ingleses restabelecer o domínio português sobre o Brasil, uma vez que isso reintroduziria o entreposto português ao comércio. De qualquer forma, isto colocava a Inglaterra em uma posição imensamente forte para negociar com o governo brasileiro o reconhecimento da independência. O que sucedeu, portanto, foi a extensão dos benefícios que haviam sido cedidos por Portugal à Inglaterra em 1810. A tutela britânica, herança do período colonial, era renovada (FURTADO, 2005, p. 47). O tratado assinado com a Inglaterra era pautado pela reciprocidade de direitos, que, mercê da imensa assimetria econômica entre os dois países, favorecia largamente os ingleses. Cervo (1991, p. 20) apresenta um exemplo da injusta reciprocidade do acordo: “determinava-se que os navios ingleses ficariam isentos de direito de ancoragem nos portos brasileiros e, reciprocamente, os navios brasileiros ficariam isentos dos mesmos direitos nos portos britânicos”.

Após a firma deste acordo, firmaram-se, ainda, cerca de duas dezenas de tratados invariavelmente desiguais com países europeus em nome do reconhecimento da nacionalidade brasileira (CERVO, 2015, p. 115). Portugal, por exemplo, antiga potência colonial, reconheceu a independência apenas mediante pagamento compensatório de dois milhões de libras esterlinas (BETHELL, 2002, p. 686). O Imperador via como imperativo a manutenção

de relações com as cortes europeias e orientava a política externa brasileira naquele sentido, sem oposição prática, visto o ordenamento consagrado pela Constituição de 1824.

A série de tratados desiguais, no entanto, criou uma grande insatisfação nos setores oligárquicos e comerciais, e também no Parlamento, no qual se disseminava o sentimento antitratados. O país havia conseguido sua independência de maneira brava e aguerrida, e agora “mendigava” por meio da cessão de favores e benefícios o reconhecimento desta luta (*loc. cit.*). Advogava-se uma aproximação dos vizinhos americanos, com quem nossos interesses eram mais correspondentes. No Parlamento, Cunha Matos (apud CERVO, 1991, p. 21) recomendava “a prudência, desconfiança e distância das nações europeias, cujos tratados com o Brasil são tratados de lobos ou leões com cordeiros, já que não desejam nosso desenvolvimento e exploram a seu favor os princípios de igualdade e reciprocidade”. Orientava-se o debate no sentido da “condenação severa e vigorosa do sistema de tratados, implantados por aqueles fabricantes de tratados” (*loc. cit.*). O sentimento antitratados não atingiu, no entanto, resultados no Primeiro Reinado. Apenas em 1831, no começo da regência, o Parlamento foi incumbido por lei da atribuição de aprovar ou rejeitar tratados de qualquer ordem com o estrangeiro – pela Constituição de 1824, apenas aqueles que incluíam cessão ou troca de territórios eram necessariamente ratificados pelo Parlamento. A vitória definitiva foi na década de 1940, quando é obliterado efetivamente o sistema de tratados. Apesar disso, a gestação deste sentimento no Primeiro Reinado é um dos mais importantes acontecimentos do período.

Somava-se aos percebidos fiascos de Dom Pedro sua custosa e por fim fracassada política no Rio da Prata, palco de uma guerra que drenou ainda mais as debilitadas finanças nacionais.

A Banda Oriental havia sido invadida pelos portugueses em 1816 e incorporada ao Império do Brasil como Província Cisplatina, contando no processo com a conivência dos líderes de Buenos Aires. A independência brasileira, entretanto, suscitou uma nova fase de agitação na Banda Oriental, desta vez contra o Brasil. Em 1821, de acordo com Moniz Bandeira (2012, p. 89), “a economia da Banda Oriental estava exaurida, os rebanhos de gado manso e selvagem depredados pelas arriadas e matanças que os destacamentos do Rio Grande de São Pedro promoviam, a indústria de couro e de charque em ruína, o comércio reduzido”. Buenos Aires, antes cúmplice da invasão portuguesa, agora, após mudança de liderança a frente do governo, apoiava o movimento emancipacionista, visando a possibilidade de incorporação da Banda Oriental ao seu território (FERREIRA, 2009, p. 329).

Em abril de 1825, sob a liderança de Juan Antonio Lavalleja e com apoio de estancieiros de Buenos Aires interessados nos estoques de gado da região, os “33 orientais” iniciaram a sublevação contra o Brasil, avançando rapidamente pelo interior da Cisplatina. Em agosto de 1825, a Assembleia da Flórida declarou nulos os acordos que ligavam a Banda Oriental ao Império do Brasil. Tomados pelo fervor patriótico, o Congresso Nacional, a Assembleia Provincial de Buenos Aires e o povo da cidade pressionavam a favor da insurreição (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 90). O consulado brasileiro em Buenos Aires foi atacado pela população, e a Banda Oriental foi incorporada pelo Congresso Nacional das Províncias Unidas (*ibid*, p. 91).

Os revolucionários de Lavalleja impunham sucessivas derrotas ao exército brasileiro, das quais a mais famosa é de Sarandí, que confinou os brasileiros à Montevideú, Colônia e Maldonado. Em reação, o governo do Brasil declarou oficialmente a guerra em 10 de dezembro de 1825 e, sete dias mais tarde, decretou o bloqueio do Rio da Prata (FERREIRA, 2009, p. 329). Consoante Moniz Bandeira (2012, p. 91), Dom Pedro optou pela guerra convencido de que Buenos Aires não sustentaria uma guerra que lhe prejudicasse o comércio e elegeria, desta maneira, a negociação de um acordo em que abriria mão de suas pretensões sobre a Banda Oriental. Além disso, a escolha pela guerra foi pautada pela falta de coesão e na impraticabilidade de um esforço coordenado entre as províncias argentinas.

O conflito ia, ainda, de encontro com os interesses da Inglaterra, uma vez que o bloqueio ao Rio da Prata prejudicava o comércio inglês na região. Portanto, o desejo inglês imediato era a instalação da paz. Em 1824, as exportações da Grã-Bretanha para Buenos Aires ultrapassavam a marca de um milhão de pesos fortes. Em 1826, em decorrência do bloqueio e da guerra, havia caído para menos de 155 mil pesos fortes (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 95). A Inglaterra tinha outro objetivo na região, que era garantir a internacionalização do Rio da Prata. Alberto Zum Felde (apud FERREIRA, 2009, p. 330) observa que

a incorporação da Província Oriental a qualquer dos dois países empenhados em luta de direitos sobre seu território é pouco propícia aos interesses do comércio mundial – que são em tal momento os da Inglaterra – e é especialmente contrária a tais interesses a pertinência do porto de Montevideú ao governo de Buenos Aires, pois isto implicaria forçosamente o sacrifício daquele em benefício deste e, em consequência, o monopólio do comércio rio-platense pelos portenhos.

A guerra estendeu-se por três anos, até 1828, sendo desastrosa para ambos os lados. Apesar de grandes vitórias no campo de batalha, a maior delas na batalha de Ituzaingó, a Argentina não conseguiu as traduzir em vitória definitiva, uma vez que o Brasil ainda controlava as maiores cidades da região e era superior no âmbito naval. A falta de coesão

entre as províncias argentinas que Dom Pedro havia previsto não impediu a eclosão de guerra, mas pode ser apontada como um dos motivos que provocaram o *deadlock* (DORATIOTO, 2014, p. 16).

A guerra era, a este momento, profundamente impopular no Brasil. É bem verdade que havia pecuaristas que ganhariam acesso ao estoque de gado da região e, em consequência, obteriam ganhos econômicos; mas, além disso, nada justificava uma desgastante guerra (DORATIOTO, 2014, p. 17). A guerra tornou-se ainda mais impopular por ocasionar o incremento do recrutamento militar, providência que Bethell (2002, p. 688) descreve como “a mais odiada medida no Brasil do século XIX”. Além disso, o Império, cujas finanças nacionais já estavam em baixa pela queda da maior parte das exportações brasileiras, havia comprometido ainda mais suas finanças e perdido oito mil homens, e o Parlamento passa a reivindicar o fim da contenda (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 99).

Por intermédio de intervenção diplomática da Inglaterra, o Império e as Províncias Unidas aceitaram a independência da Banda Oriental. Em 27 de agosto de 1828, surgiu, pela Convenção Preliminar de Paz, a República Oriental do Uruguai, “cuja existência foi garantida perpetuamente por Inglaterra, Brasil e Províncias Unidas” (DORATIOTO, 2014, p. 16). Em 1830, estes dois últimos países aprovaram a primeira Constituição Política no novo país. A paz atingida e a criação do Uruguai não puseram fim, no entanto, às disputas na região, que se resumiram nos anos posteriores.

O desastre da guerra aprofundou a insatisfação da população com Dom Pedro. A independência havia trazido consigo a perspectiva, ou ao menos a esperança, de melhoras para os cidadãos brasileiros. As expectativas não apenas não se materializaram; as condições de vida, com efeito, pioraram. Além das consequências já citadas, fora obstruído o suprimento de mulas e de gado com origem no Rio Grande para São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Em clara demonstração das consequências internas que atos de política externa podem ocasionar, que se tornam ainda mais claros em situações de guerra, a alta desses preços teve mais efeitos adversos na economia destas províncias. No Rio Grande do Sul criou-se a insatisfação derivada da falta de uma compensação adequada por seus esforços de guerra, insatisfação esta que contribuiria para a eclosão da Revolução Farroupilha em meados da década seguinte (BETHELL, 2002, p. 689).

A relação entre Imperador e povo já estava demasiadamente erodida. O desgaste político do Imperador o levou a abdicar do trono em 7 de abril de 1831 em favor de seu filho, também chamado Pedro, então com cinco anos de idade. No dia 13 de abril, o navio britânico

HMS Warspite partiu para a Europa, levando Dom Pedro I e sua família (BETHELL, 2002, p. 692). Começava a Regência.

A política externa do Primeiro Reinado resumiu-se, portanto, a iniciativas ligadas ou ao reconhecimento na nacionalidade ou à questão da Cisplatina. A política do Império, no período, diante das repúblicas do Pacífico foi meramente reativa. Além do estabelecimento de relações diplomáticas com as repúblicas vizinhas, limitou-se a afastar uma possível aliança antibrasileira no contexto da guerra contra as Províncias Unidas (SANTOS, 2002, p. 42). A política era conduzida pelos olhos de um príncipe europeu com poucas oposições, situação garantida pela Carta Constituinte. Para efeitos de análise ao qual este trabalho se dispõe, observa-se um soberano com amplos poderes para conduzir a atuação diplomática de acordo com seu próprio desejo, subjugando as instituições que poderiam equilibrar seu poder. A situação mudou, no entanto, com o começo da Regência, que será estudada no próximo capítulo.

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo propôs-se a identificar as dinâmicas que levaram à expansão e à formação do território luso-brasileiro além da linha de Tordesilhas. Tratou da colonização inicial ao longo da faixa litoral do Atlântico, da expansão centrípeta que provocaram a pecuária e a mineração, chegando aos movimentos de expansão na Amazônia e no Sul, frutos de uma clara política de extensão territorial. Abordar a ocupação destas áreas fez-se fundamental, uma vez que é tal ocupação que permite a legitimação da posse portuguesa. Era igualmente imprescindível abordar os importantes tratados que o fizeram, quais sejam o Tratado de Madri, de El Pardo, de Santo Ildefonso e de Badajós.

Ao passar para o estudo da independência, foram expostas as lógicas coloniais que teriam profundo impacto na vida dos países latino-americanos após a emancipação das Coroas peninsulares. Não há dúvidas de que estas lógicas definitivamente tiveram impacto nas relações da América independente, entre si e também com as potências europeias, sobretudo na relação Brasil – Inglaterra.

Concretizada a independência do Brasil, a orientação de nossa política externa adotado pelo Imperador, figura inquestionavelmente dominante e centralizadora, era a consolidação da nacionalidade brasileira. Neste sentido é orientada nossa jovem diplomacia. A política externa é conduzida, ainda, de acordo com as ideologias do Imperador, que, à despeito do fracionamento político e da oposição parlamentar, a conduzia livremente. A Constituição de

1824 o garantia tal direito, de modo que as dissidências eram de pouca significância no processo de tomada de decisão. As disputas no Rio da Prata foram, também, partes medulares da essência de nossa atuação, destacando-se evidentemente a Guerra da Cisplatina contra as Províncias Unidas. Nesse aspecto, as relações internacionais entre Brasil e Argentina caracterizaram-se também pela aplicação da lógica dos poderes europeus em território sul-americano, isto é, pela continuação da luta secular que mantiveram as coroas de Portugal e Espanha pelo predomínio e ocupação da Banda Oriental.

O recorte temporal deste capítulo estendeu-se até o fim do Primeiro Reinado. Isto porque, a partir da Regência, o Parlamento livrou-se dos dispositivos da Constituição de 1824 que concentravam nas mãos do Imperador a condução da política externa. Foi também durante a Regência que se desenvolvem novas dinâmicas cujas consequências se estendem até meados do Segundo Reinado. Pela manutenção da coesão, foi feita a escolha de trata-las em conjunto no capítulo seguinte. Foi, além disso, a partir dessa data que o Brasil passou a ser efetivamente governado por brasileiros.

4 MUDANÇAS DE CONDUTA: REGÊNCIA E SEGUNDO REINADO

Estabelecia a Constituição do Império que, em caso de afastamento do imperador e de ausência de um membro de família maior de idade, o governo da nação seria exercido por um conselho de três regentes eleitos pelo Legislativo. Cumprindo-se a norma constitucional, tem início, em 1831, a Regência, período marcado por intensas convulsões políticas e sociais no

âmbito doméstico. No turbulento intervalo de nove anos em que perdurou a Regência, irromperam seis revoltas – a Cabanada, em Pernambuco; a Cabanagem, no Pará; a Sabinada, na Bahia; a Balaiada, no Maranhão; a Farroupilha, no Rio Grande do Sul; e o Levante dos Malês, também na Bahia – que representavam ameaças à integridade do projeto nacional.

A turbulência interna do contexto regencial inibiu a atuação diplomática do país. Foi, em verdade, um período transitório, em que há de se ressaltar dois fatos. Em primeiro lugar, destaca-se a lei de 14 de junho de 1831, que regulamentou a competência dos regentes e enfim conferiu ao Parlamento a autoridade de aprovar ou rejeitar tratados acerca das relações exteriores do Brasil. A partir desse momento, a corrente antitratados que se encontrava em gestão no Parlamento pôde por fim traduzir-se em mudanças na condução da política externa do país. As mudanças no processo parlamentar são os objetos do primeiro subcapítulo. Em segundo lugar, é imprescindível dedicar atenção aos acontecimentos políticos no Prata. Nas Províncias Unidas, Juan Manuel de Rosas ascendeu ao poder; e no recém-formado Uruguai, deflagrou-se, em 1839, o início de uma guerra civil. Formou-se com isso uma complexa situação devido à vinculação de interesses de grupos uruguaios, argentinos e brasileiros que se estendeu além da Regência e resolveu-se no Segundo Reinado.

Frente à ameaça rosista, a diplomacia imperial passou de uma postura de neutralidade que regia sua atuação para uma de intervenção explícita a fim de garantir seus interesses na região. O segundo subcapítulo tenciona explicar, então, quais eram estes interesses que moldavam o processo de tomada de decisão nos círculos imperiais de que maneira as evoluções da política do país contribuíram para esta mudança de atitude.

A atuação do Brasil na Bacia Amazônica deve também ser ressaltada. A diplomacia brasileira lançou-se, a partir da década de 1850, em uma resoluta campanha voltada à resolução das questões fronteiriças e da navegação dos rios da região. O terceiro subcapítulo tem como objetivo formar um entendimento acerca dessa importante alteração na política brasileira, que consagrou importantes princípios diplomáticos. Neste contexto, o trabalho tenciona abordar as diferentes ideologias que concorreram para sua formulação e as ideologias dos responsáveis pela condução da política externa imperial voltada aos países amazônicos.

Este capítulo evidenciará ainda uma das maiores contradições da política externa imperial. Os interesses do Império divergiam nas diferentes bacias hidrográficas e as políticas conduzidas refletiam tal incongruência. Por um lado, garantir a liberdade de navegação dos rios platinos, cujas fozes não pertencem ao Brasil, era importante por fatores estratégicos, econômicos e políticos. Por isso, intervia naquela região abertamente. Por outro lado, a

preservação da soberania brasileira no Amazonas era ameaçada pela cobiça estrangeira e o Brasil era reticente quanto a abri-lo a navegação internacional.

4.1 CONQUISTAS PARLAMENTARES

A abdicação de Dom Pedro I ao trono brasileiro em 7 de abril de 1831 inaugurou uma conturbada década na história política do país. Dentre os diversos debates que se manifestaram neste período, um dos mais urgentes concernia os poderes dos regentes. Versou acerca do assunto a Lei da Regência, de 14 de junho de 1831, que “invertia”, diz Basile (2009, p. 73), “a relação de forças vigente até então, fortalecendo o poder dos deputados em detrimento dos regentes”. Com efeito, a lei encaixava-se em um contexto de reformas que tinham como objeto a redução ou a supressão de resíduos absolutistas do Primeiro Reinado, de modo que vedou o uso do Poder Moderador, que concedia ao chefe supremo da nação a competência de velar sobre os outros poderes, e que marcou uma grande conquista parlamentar, afetando também a condução da política externa do país.

A Lei da Regência coibiu a autoridade dos regentes de dissolver a Câmara, atribuir títulos nobiliárquicos, conceder anistia, decretar estado de sítio e, principalmente, ratificar tratados. Para tal, dependia-se agora do Parlamento. Com a atribuição de examinar e votar os tratados de qualquer natureza, o Parlamento enfim poderia dar voz à oposição ao sistema de tratados que havia caracterizado a condução da política externa de Dom Pedro I. A lei, consoante Calógeras (apud CERVO, 1981, p. 40), “firmou a teoria reivindicada pela Câmara e pelos espíritos esclarecidos do Senado, de que era indispensável a colaboração efetiva do Parlamento no celebrar tratados e convenções”.

A série de tratados assinados pelo Brasil tendo em vista o reconhecimento de sua nacionalidade era, como citado no capítulo anterior, pautada sobre a imposição estrangeira do falso princípio de reciprocidade entre nações de portes econômicos amplamente diferentes, de maneira que causava efeitos favoráveis para as nações da Europa e nocivos à nação mais desfavorecida. Entre 1810, data do primeiro tratado que estende ao Brasil a condição portuguesa de virtual vassalo econômico da Inglaterra, e a década de 1830, todos os tratados concluídos pelo país eram no eixo assimétrico de força nas relações exteriores, como demonstra a Figura 2.

Figura 2 – Os tratados desiguais

DATA	PAÍS	TÍTULO
19 fev. 1810	Grã-Bretanha	Tratado de aliança e amizade
19 fev. 1810	Grã-Bretanha	Tratado de comércio e navegação
22 jan. 1815	Grã-Bretanha	Tratado para abolição de escravos ao norte do Equador
28 jul. 1815	Grã-Bretanha	Convenção adicional ao tratado de 1815
29 ago. 1825	Portugal	Tratado de paz e aliança
29 ago. 1825	Portugal	Convenção adicional (indenização)
08 jan. 1826	França	Tratado de amizade, navegação e comércio
23 nov. 1826	Grã-Bretanha	Convenção sobre o comércio de escravos
16 jun. 1827	Austria	Tratado de amizade, navegação e comércio
09 jul. 1827	Prússia	Tratado de amizade, navegação e comércio
17 ago. 1827	Grã-Bretanha	Tratado de amizade, navegação e comércio
17 nov. 1827	Cid. Hanseáticas	Tratado de comércio e navegação
26 abr. 1828	Estados Unidos	Tratado de amizade, navegação e comércio
20 dez. 1828	Países Baixos	Tratado de amizade, navegação e comércio
07 fev. 1829	Sardenha	Tratado de amizade, navegação e comércio
22 set. 1834	Bélgica	Tratado de comércio e navegação

Fonte: CERVO, 1981, p. 27.

Caro foi o preço pago pelo reconhecimento de nossa nacionalidade. Os tratados submetiam flagrantemente os interesses brasileiros aos dos europeus. A denúncia deste sistema foi notável no Parlamento desde cedo, e nele afluíram o desejo pela autonomia decisória em relação à política externa. A partir de 1831, com a lei que definia a competência dos regentes, enfim este foro gozava das atribuições necessárias para derrubar este nefasto sistema (CERVO, 2013, p. 44).

Com suas novas atribuições, o Parlamento atingiu sua segunda grande vitória do período regencial: a paralisação do fluxo de tratados desiguais. Depois de firmado o tratado com a Bélgica em 1834, o Parlamento negou aprovação a novos tratados com Áustria e Portugal, em 1835 e 1836 respectivamente, foram dissuadidas negociações para novos acordos e exigiu-se a denúncia dos que expiravam (CERVO, 1981, p. 40). Tamanha era a rejeição ao sistema de tratados que até mesmo acordos de comércio e navegação com vizinhos continentais, o Chile e o Peru, não foram ratificados. No Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa de 1841, o ministro Aureliano de Sousa e Oliveira Coutinho explicou:

É só nessa época, quando hajam cessado as estipulações de todos os tratados ora existentes, onde em verdade não foram devidamente atendidos os interesses do Brasil com a reciprocidade, [...] que o Governo imperial, se o julgar conveniente, atenderá aos diversos convites que lhe têm sido feitos para se encetarem novos Tratados de comércio (p. 10).

Na década seguinte, expirou a maioria daqueles convênios com potências europeias, encerrando-se a era de tratados desiguais. Mas a política de tratados não seria, com efeito, abandonada, e sim, passado o auge de sua rejeição que ocorreu na Regência, reorientada em direção aos países do continente sul-americano de acordo com o novo e mais maduro pensamento parlamentar e em conformidade com os interesses nacionais.

Para além da conquistada autoridade de rever tratados, consagrou-se também outra importante função do Parlamento imperial quanto às relações exteriores: “a de examiná-las, estudá-las, pensá-las e dominá-las ou não pela força das ideias” (CERVO, 1981, p. 9). Por meio da reflexão e do debate, cabia ao Parlamento fiscalizar as relações externas do país e gerar o pensamento político nacional. Foram esses produtos que tiveram maior influência do ponto de vista parlamentar sobre a condução da atuação internacional do Brasil, mais do que o controle direto sobre ela.

A Regência foi, como já observado, um período em que a atuação externa do Brasil deu-se de maneira tímida, preterida pelos esforços voltados à supressão das diversas revoltas provinciais que convulsionavam o interior do país. A atenção que exigiam tais inquietações fraquejou a resposta brasileira às demandas externas. A vacilação diplomática do Brasil regencial configurou exemplo representativo da erosão entre as esferas domésticas e internacionais na política externa. Em virtude das complicações internas, a atuação estrangeira do país foi profundamente abalada. Em 1838, o então ministro da pasta, Antonio Peregrino Maciel Monteiro, admitiu no Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa (p. 4) que “se tem achado internamente o país abalado em diversos pontos por comoções”, de modo que “tenham absorvido uma grande parte dos cuidados do governo, e ao mesmo tempo hajam feito recuar a sação em que se devia dar começo à algumas negociações de maior alcance e importância para os destinos do Império”. De todo o modo, as conquistas parlamentares no período foram de grande valor para as décadas seguintes. O Brasil enfim pôde livrar-se dos abusivos tratados desiguais que o oneravam economicamente e o Parlamento pôde agir com maior liberdade em sua missão de pensar o Brasil. Concomitantemente, gestava-se ao Sul uma nova ameaça.

4.2 NOVOS CONFLITOS NO PRATA

A turbulência política que o Brasil enfrentou durante o período regencial era comum também aos seus vizinhos platinos. As Províncias Unidas, agora sob o nome de Confederação

Argentina, proclamada em 1831 por Juan Manuel Rosas, encontravam-se ainda divididas entre unitários e federais; as dissidências estendiam-se ao recém-formado Uruguai, fracionado entre *blancos* e *colorados*. Além disso, a província do Rio Grande do Sul revoltava-se desde 1835 contra o governo central do Império. O entrelaçamento entre conflitos e grupos intranacionais simpáticos entre si criou uma sensível situação na região. Os diferentes contextos serão analisados individualmente.

Rosas chegou ao poder em 1829, erguido à posição pelo grupo social dominante, a elite latifundiária e logo tratou de organizar o país sob a bandeira de Confederação Argentina. O apoio a Rosas era resultado do sucesso que obtivera em harmonizar interesses diversos. Rosas nunca fora verdadeiramente federalista; as doutrinas partidárias que dividiam até então a Argentina pouco o interessavam e tampouco o restringiam. Assim, consagrou, com mãos firmes, a hegemonia de Buenos Aires e seu controle sob as receitas alfandegárias e a navegação fluvial. Recusou-se a nacionalizar as rendas alfandegárias daquele porto e buscou fortalecer sua posição de porto único. Protegeu, ainda, os interesses dos estancieiros (ele mesmo era um rico latifundiário). Sob seu governo, a terra passou a ser mais rica fonte de patronagem, e este grupo, que constituía a base do poder rosista, era sua maior clientela (LYNCH, 2002, p. 637). Com a Lei das Aduanas de 1835, Rosas obteve também o apoio dos produtores de manufaturas do interior. O líder era decididamente adverso aos ideais liberalistas, e a norma refletia sua orientação. A lei, profundamente protecionista, proibia a importação de uma série de produtos estrangeiros, protegendo os negócios do interior da concorrência estrangeira (DORATIOTO, 2015, p. 170).

A partir de 1835, a Junta dos Representantes de Buenos Aires concedeu a Rosas poderes extraordinários, que, pelos próximos dezessete anos, comandou com poderes ilimitados, no que era efetivamente uma ditadura civil com apoio popular e um cooperativo exército (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 109). O regime fundamentou-se ainda no uso do terror como intrínseco instrumento de governo. Por intermédio da *Sociedad Popular Restauradora*, Rosas eliminou inimigos e disciplinou dissidentes. Para controlar o fervor unitário, um grande e caro exército era mantido. O orçamento militar recebeu invariavelmente, ao longo de todo o regime após 1837, ao menos 49% do orçamento total (LYNCH, 2002, p. 642). Apesar do grande apoio que Rosas angariou, a Confederação Argentina era ainda, de fato, uma sociedade dividida. Para manter o controle, a força (ou a ameaça) era instrumento imprescindível.

O fracionamento entre unitários e federalistas estendia-se também ao Uruguai. Neste país, foram organizados dois partidos políticos: o Partido Nacional – cujos adeptos eram

chamados de *blancos* – era chefiado por Manuel Oribe e mantinha-se próximo à retórica federalista e ao nacionalismo antiliberal de Rosas; e o partido *colorado*, comandado por Fructuoso Rivera, era aliado natural dos unitários argentinos. Este fora o primeiro presidente do Uruguai, à frente do país entre 1830 e 1834, e substituído por Oribe em 1835 (DORATIOTO, 2014, p. 18).

À essa complicada vinculação de interesses entre grupos rivais em países vizinhos acrescentou-se a intervenção francesa. A França, que buscava estender sua influência política e econômica na região, reivindicava de Rosas direitos iguais àqueles gozados pela Inglaterra, quais sejam a isenção para os cidadãos franceses residentes em Buenos Aires do serviço militar e a concessão da cláusula de nação mais favorecida, que a Inglaterra havia obtido em 1825 por intermédio de Tratado de comércio (DORATIOTO, 2015, p. 171). Diante da resistência de Rosas em conceder tais privilégios, a França organizou um bloqueio dos portos argentinos, iniciado em março de 1838. Ao privar o governo de Rosas da importante fonte de renda das alfândegas, estagnou a economia argentina e desestabilizou a frágil coesão do regime rosista e abriu margem para dissidência (LYNCH, 2002, p. 645).

Os franceses puderam contar com um valioso aliado quando o general uruguaio Fructuoso Rivera, líder dos *colorados*, derrubou, com o apoio de exilados argentinos e de rebeldes farroupilhas do Rio Grande do Sul, a presidência de Manuel Oribe e ascendeu ao poder. Aliado do líder argentino, Oribe fugiu para Buenos Aires e uniu-se às forças rosistas.

Em 16 de dezembro de 1838, franceses e Rivera forjaram um acordo para a invasão da Argentina com apoio naval francês. Simultaneamente, o representante francês em Montevideu organizou uma aliança entre o líder *colorado* e a província dissidente de Corrientes, extenuada pelo projeto rosista, cuja política econômica privilegiava Buenos Aires em detrimento do restante do país. Contando com o apoio de exilados argentinos residentes no Uruguai, formalizou-se em 31 de dezembro daquele ano a aliança militar contra Rosas. A Grande Guerra é deflagrada em 24 de fevereiro de 1839, com a declaração de guerra do uruguaio Rivera a Rosas (DORATIOTO, 2015, p. 172).

A coalisão antirosista fracassou militarmente. As tropas do General Lavalle, apoiadas por forças navais francesas e com suprimento de armamento deste mesmo país, não obtiveram sucesso ao invadir a província de Buenos Aires e, desmoralizadas, recuaram em 5 de setembro de 1840 (LYNCH, 2002, p. 646). O insucesso militar instigou uma mudança de estratégia por parte dos franceses. A fim de preservar a imagem da França diante dos outros países do continente, Paris desautorizou os representantes que haviam conduzido a malograda aliança, em um esforço de transferir para eles a culpa do insucesso. O bloqueio da armada

francesa à Confederação poderia, ainda, ter consequências nocivas às relações franco-britânicas. O bloqueio francês prejudicava os interesses comerciais britânicos no Prata e fornecia a Rosas justificativa – impedida de comercializar, a Confederação estava privada das importantes rendas alfandegárias – para interromper os pagamentos da dívida argentina com Baring Brothers, casa bancária britânica (DORATIOTO, 2015, p. 172).

O novo caminho escolhido pelos franceses seria o da negociação. A Convenção Mackau-Arana, que carregou o nome dos negociadores, o francês Ange de Mackau e o argentino Felipe Arana, encerrou, em 29 de outubro de 1840, as divergências existentes entre França e Confederação Argentina. Seis dias depois, foi posto fim ao bloqueio francês e a Confederação pôde retomar as atividades comerciais a partir do porto de Buenos Aires (*ibid*, p. 173).

Com a desarticulação da aliança que o ameaçava, Rosas pôs-se na ofensiva. Ao longo dos três anos seguintes, destruiu forças unitárias no interior, dominou o litoral, infligiu grandes derrotas às tropas de Rivera e o encurralou em Montevideú. Após destruir as forças navais desta cidade, a esquadra da Confederação, liderada pelo almirante britânico William Brown, forjou o bloqueio daquele porto, confiante em um rápido desfecho para a guerra (LYNCH, 2002, p. 647).

Até então, o Império brasileiro conservava posição distante e de neutralidade quanto aos assuntos do Prata. A imobilidade da diplomacia imposta pela fragilidade econômica – muito fruto, é verdade, dos tratados desiguais assinados – e também pela turbulência interna das convulsões provinciais logo transformou-se em posição oficial de neutralidade. Os ministros demonstravam suas reprovações quanto ao conflito nos Relatórios da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentados à Assembleia Geral Legislativa, ao mesmo tempo que cuidadosamente reforçavam a posição brasileira de neutralidade e ressaltavam as relações pacíficas do país com todas as nações. A posição é evidenciada no Relatório de 1841, no qual o ministro Aureliano de Sousa e Oliveira Coutinho expôs:

O Governo Imperial lamenta que continuas guerras dilacerem os Estados americanos, e quisera poder contribuir para fazer cessar esse flagelo da humanidade e conseguir que, em perfeita paz, prosperassem países conterrâneos. É, porém, princípio inalterável de sua política observar restrita neutralidade em tais lides [...] (p. 9).

O ministro Honorio Hermelo Carneiro Leão reforçou tal posição no Relatório de 1843:

Continuam desgraçadamente as dissensões que dilaceram alguns dos Estados americanos, sem que esteja no poder do Governo Imperial o fazer cessar esse flagelo nem contribuir para que, à sombra da paz, esses povos conterrâneos e vizinhos

disfrutam as imensas vantagens que lhes oferece o solo em que habitam. O governo de S. M. I. (Sua Majestade Imperial) tem feito até agora guardar a mais estrita neutralidade em todas essas dissensões intestinas (p. 6).

A inércia diplomática do país foi alvo de críticas no Parlamento. Antônio Paulino Limpo de Abreu conduziu as críticas, exigindo um programa de energia e lealdade. De maneira mais extrema, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva exclamou, diante da omissão brasileira às intervenções europeias no continente sul-americano, sobretudo da interferência francesa: “tempo há de vir, não para mim, porém meus netos não de mostrar ainda à velha Europa que a América tem dignidade, que a América há de saber resistir-lhe” (CERVO, 1981, p. 46).

Dentre as revoltas que induziram o Brasil àquele comportamento inerte e passivo, Doratioto (2015, p. 173) aponta a da Farroupilha como a que apresentou o maior desafio à tentativa então em curso de construção do Estado nacional. Além das complicações internas, a situação no Rio Grande do Sul mesclava-se com a instabilidade dos vizinhos Uruguai e Confederação Argentina. Faz-se importante, portanto, clarificar o quadro político da província revoltosa.

O federalismo serviu no Rio Grande do Sul como “expressão política para as reivindicações protecionistas” da economia local, bem como ocorria no Uruguai e na Argentina (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 108). A Revolução Farroupilha surgiu em 1835 contra a centralização política e a política econômica imposta pelo Rio de Janeiro e pela defesa dos ideais republicanos e federalistas. A República Rio-Grandense foi proclamada no ano seguinte à deflagração da revolta.

Os revolucionários protestavam contra a imposição, por parte do governo central, de governadores insensíveis aos interesses locais e contra uma política econômica central que feria a estrutura local. Segundo a Constituição de 1824, o governo central era responsável por estabelecer quanto dos impostos arrecadados seriam remetidos ao Rio de Janeiro e quanto permaneceria na província de origem. Os rio-grandenses indispunham-se com esta arbitrariedade e a privação da província de suas riquezas (PESAVENTO, 2009, p. 240).

Essa insatisfação era ainda agravada pela questão do charque. O charque era o principal alimento para a larga população escrava do Brasil e, assim sendo, era conveniente para o Rio de Janeiro a baixa do preço deste produto. Por isso, o governo central reduzia os impostos sobre o charque estrangeiro, principalmente o uruguaio, forçando os gaúchos a reduzirem seus preços para manterem-se competitivos. O sal estrangeiro, produto essencial

para a produção do charque, era, no entanto, altamente taxado pelo governo central. O lucro dos charqueadores era, dessa maneira, excessivamente reduzido (*ibid*, p. 241).

As influências platinas naturalmente fizeram-se presente na disputa brasileira. Haring (1968, p. 48) argumenta que, desde 1838, Fructuoso Rivera estava em aberta aliança com os revoltosos rio-grandenses, enviando-lhes armas, cavalos e dinheiro. Apesar das diferenças políticas entre as causas de Rivera e dos farroupilhas, Rivera não era um homem de inabaláveis convicções políticas. Este autor sugere ainda (*loc. cit.*) que Rivera cultivava a ambição de unir o Rio Grande do Sul, o Uruguai e as províncias argentinas de Entre Ríos e Corrientes em um grande Estado.

Rosas, por sua vez, evitou posicionar-se definitivamente quanto aos revolucionários rio-grandenses. Por um lado, a possibilidade de fragmentação do Império e a consequente debilitação do mesmo o atraía. Por outro lado, o enfraquecimento da indústria charqueadora do Rio Grande do Sul o interessava, pois esta disputava com a indústria argentina o acesso aos estoques de gado do Uruguai e os mercados do Brasil, Cuba e Estados Unidos (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 112).

O Brasil conservava-se ainda neutro diante das disputas platinas. Em 1843, entretanto, as relações entre o governo brasileiro e Rivera deterioraram-se ao mais baixo ponto. Diante do avanço de tropas rosistas em território uruguaio, Rivera invocou a Convenção Preliminar de 1828 – que havia consagrado a independência do Uruguai e garantia a existência perpétua deste Estado – e solicitou ao Brasil proteção militar. O Império recusou-se a abandonar sua posição neutra, e, em represália, Rivera intensificou o apoio aos rebeldes gaúchos; aboliu, também, a escravatura no Uruguai em esforço para atrair escravos brasileiros para suas tropas (*idem*, p. 114).

As provocações de Rivera instigaram o governo brasileiro a aproximar-se de Rosas. Considerava-se também que a vitória deste último era iminente depois de sua vitória sobre Rivera em Arroyo Grande, e um acordo formalizaria um compromisso de não anexar o Uruguai à Confederação Argentina. A possibilidade de aliança parecia concretizar-se ainda no ano de 1843. A união entre a Confederação Argentina e o Brasil teria como objetivo “dominar a rebelião farroupilha no Rio Grande do Sul e por fim ao poder de Rivera no Uruguai” (DORATIOTO, 2015, p. 174). A possível assistência de Rosas para sufocar a revolta na província brasileira era vista com bons olhos. A rebelião durava a essa altura já oito anos, sem que o governo central conseguisse a sufocar, e ocupava cerca de 12 mil dos 24 mil homens que constituíam o exército imperial (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 114).

Assim sendo, foi assinado em 24 de março de 1843 e ratificado por Dom Pedro II o Tratado de Aliança Defensiva e Ofensiva, em seguida remetido ao governo da Confederação. Rosas, no entanto, recusou-se a ratificar o acordo. A ameaça de intervenção por parte de Inglaterra e França havia sido afastada e os *blancos* permaneciam sitiados em Montevideú. Sem a força constrangedora dessas ameaças, a aliança com o Brasil não mais o interessava (DORATIOTO, 2015, p. 174). Consoante Ruiz Moreno (1961, p. 40, tradução nossa),

a recusa de Rosas foi um gravíssimo erro diplomático, pois as relações com o Brasil esfriaram-se, e o Império mudou radicalmente de política a respeito da Banda Oriental e da intervenção estrangeira. Pouco depois, abandonaria sua posição de estrita neutralidade⁷.

É bem verdade que o cerne da política externa do Brasil modificou-se profundamente no ano seguinte. Em 1844, com a supressão forçosa da maior parte das revoltas internas, o governo brasileiro pôde, por fim, dedicar mais atenção ao estrangeiro. Além disso, extinguiu-se nesse ano o sistema de tratados e as graves restrições econômicas consequentes⁸. O Brasil enfim reuniu condições para elaborar um novo projeto de política externa. Inaugurou-se, segundo Cervo e Bueno (2015, p. 73), “um período que se estenderia de 1844 a 1876 e seria caracterizado pela ruptura com relação à fase anterior e pelo robustecimento da vontade nacional”. Nessa nova estratégia nacional, consolidaram-se a defesa da Amazônia, objeto do próximo subcapítulo, e uma presença decisiva na bacia platina.

Cervo e Bueno (2015, p. 74) destacam ainda que o Estado brasileiro havia criado condições propícias para uma política externa contínua e coerente: o quadro institucional era estável e seu funcionamento era equilibrado; a conciliação das correntes partidárias quanto à política externa – já havia Cervo proclamado que a política externa “mais uniu do que separou” (1981, p. 11) os partidos; e uma estrutura de elaboração de política externa que envolvia o conjunto daquelas sólidas instituições, “ilhas de letrados em meio a uma sociedade de analfabetos”. Dessa maneira, nem mesmo o rodízio dos partidos no poder afetou significativamente a condução da política externa. A grande exceção à conciliação parlamentar era no debate entre liberalismo e protecionismo.

O quadro institucional e seu envolvimento no processo de tomada de decisões de política externa havia se consolidado de tal maneira que nem mesmo a antecipação da

⁷ Trecho em língua estrangeira: “El rechazo de Rosas fue un error diplomático muy grave, pues las relaciones con el Brasil se esfriaron y el imperio cambió radicalmente de política respecto al problema de la Banda Oriental y de la intervención extranjera. Poco después se apartaría de su posición de estricta neutralidad.”

⁸ Para além do alívio ocasionado pela extinção do sistema de tratados, o panorama econômico beneficiou-se da aprovação da Tarifa Alves Branco, de 12 de Agosto de 1844. Com ela, grande parte dos artigos estrangeiros seriam tributados em 30%; em caso de concorrentes nacionais, o tributo seria de 60% (BARBOSA, 2014).

maioridade de Dom Pedro II diminuiu o debate político. Apesar da restauração do Poder Moderador, o ativismo parlamentar no tocante à condução da política externa do país não se submeteu e o Parlamento continuou a participar do processo decisório. Consoante Almeida (2013, p. 318), este ativismo durante o Segundo Reinado “foi bastante mais significativo do que sob a República, mesmo nos dias atuais”.

Para conferir maior ainda unidade ao projeto nacional, fazia-se mister pacificar o Rio Grande do Sul. As demais rebeliões que agitavam o Brasil já haviam sido apaziguadas desde 1840, e, a partir de então, o império pôde dedicar maior atenção ao sul. Segundo Pesavento (2009, p. 249), “o império ponderou que mais valia ter a seu lado a província de São Pedro do que vê-la unir-se aos platinos”. O barão de Caxias pôs-se, então, a negociar a paz com os líderes farroupilhas. O conflito enfim chegou ao fim em 28 de fevereiro de 1845 por intermédio da Paz de Ponche Verde. Uma série de reivindicações dos farroupilhas foram concedidas, tais como a possibilidade de escolherem livremente o presidente da província e o repasse da dívida contraída pelo governo revolucionário ao Império do Brasil, de modo que convencionou-se chamar de paz honrosa (*idem*, p. 250).

O Brasil pôde, no decorrer dos anos seguintes, colher os frutos da consolidação do Estado monárquico e centralizado. Perduravam ainda os conflitos no Rio da Prata, diante dos quais o Brasil gradualmente afastava-se de sua posição de estrita neutralidade. A recusa de Rosas em assinar o tratado de 1843 era “prova de que era um inimigo do Império” (DORATIOTO, 2014, p. 20) e suas intenções expansionistas ameaçavam interesses brasileiros. A conquista rosista de Montevideu ainda se percebia iminente. Caso concretizada, a Confederação Argentina teria controle sobre as duas margens do Rio da Prata, nacionalizando assim aquele curso fluvial. Temia-se, ainda, que, depois de apoderar-se do Uruguai, Rosas ambicionava conquistar o Paraguai e a Bolívia. Aquele – privado de acesso ao mar, isolado no interior do continente e, portanto, dependente de uma saída portuária seja por Montevideu seja por Buenos Aires – não teria condições de resistir a investida rosista (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 126). Apontavam Renouvin e Duroselle que o país privado de acesso ao mar está muito suscetível a uma “paralisação de suas trocas exteriores e pressões econômicas, em caso de tensão política” (1967, p. 21). A formação da grandiosa república que tencionava Rosas prejudicava o interesse nacional do Brasil e ameaçava sua integridade territorial. Segundo Doratioto (2012, p. 19)

uma tal república, além de servir de modelo para ideias republicanas no Brasil, nacionalizaria os rios platinos. A navegação destes constituía o único meio de contato regular do Rio de Janeiro e da distante província de Mato Grosso, através do

qual se satisfazia, ainda que precariamente, as necessidades de Mato Grosso. Ademais, um grande Estado republicano ao sul poderia ser um polo centrípeto, facilitando o desmembramento do território brasileiro, com eventual perda do Mato Grosso e do Rio Grande do Sul.

A continuidade da inação contra Rosas tornava-se gradualmente impraticável. A diplomacia brasileira começava a assumir posição mais ativa, a começar pelo reconhecimento da independência do Paraguai. Este país encontrava-se até o início da década de 1840 em isolamento conduzido pelo ditador José Gaspar Rodrigues de Francia. Pouco haviam se desenvolvido, então, as relações Brasil-Paraguai; de fato, elas encontravam-se congeladas desde 1829 (RAMOS, 2016, p. 375). Além do isolamento de Francia, a pressão britânica afastava o relacionamento entre os dois países vizinhos. A Grã-Bretanha não reconheceu a independência paraguaia e aconselhou aos outros países que também não o fizessem, o que inibiu o reconhecimento brasileiro daquele processo (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 125).

Após a morte do ditador Francia em 1840, duas juntas militares e um Consulado ocuparam o poder até que Carlos López assumiu a presidência em 1844. Carlos López interrompeu o isolacionismo paraguaio, inserindo o país nos acontecimentos platinos e implementando progressivamente, na medida do possível, uma estratégia de crescimento voltado para fora, pautada na exportação de produtos primários para o mercado regional e internacional (DORATIOTO, 2015, p. 179).

As instruções que o encarregado de negócios e cônsul-geral do Brasil no Paraguai, Pimenta Bueno, recebeu eram claras:

[...] na sustentação da independência do Paraguai o Brasil tem grande interesse, pois não o convém que Rosas amplie seu poder, e que, por isso, [o Paraguai] pode encontrar no Brasil um forte auxiliar contra as vistas ambiciosas daquele governante (RAMOS, 2016, p. 382).

O reconhecimento da independência do Paraguai era, então, de suma importância para o Império. Assim o Brasil poderia afastar aquela república do projeto rosista, estabelecer um “Estado-tampão” e assim manter afastadas ameaças à soberania nacional nas províncias do Mato Grosso e do Rio Grande do Sul.

A missão de Pimenta Bueno em Assunção culminou no reconhecimento da independência paraguaio em 14 de setembro e na assinatura do Tratado de aliança, comércio, navegação, extradição e limites. O Brasil comprometeu-se, dessa maneira, em esforçar-se para prevenir hostilidades contra o Estado paraguaio; firmou-se também o reconhecimento das fronteiras negociadas no Tratado Santo Ildefonso, em 1777, e a formação de uma

comissão para delimita-la⁹; e, sobretudo, instituiu-se a livre navegação nos rios Paraguai e Paraná, com o engajamento de ambas as partes para garantir a liberdade da navegação até o Prata (DORATIOTO, 2015, p. 179). O reconhecimento da nacionalidade paraguaia por parte do Brasil anunciava o gradual abandono de sua posição de neutralidade.

A ação brasileira contra Rosas foi adiada por nova ingerência europeia nos assuntos do Prata. Comerciantes franceses e ingleses compartilhavam a opinião de que a longa guerra prejudicava a prosperidade do comércio. Em conjunto, os governos europeus organizaram uma intervenção na região, concretizada em 1845. A intervenção franco-britânica não gozava, no entanto, “nem [de] meios nem determinação para atingir os fins que ditavam os interesses europeus” (CERVO; BUENO, 2015, 121). Entre 1849 e 1850, ingleses e franceses foram derrotados pelas forças rosistas e retiraram-se após um fiasco comercial e político.

A vitória de Rosas foi, com efeito, contundente, e sua autoridade foi por ela consolidada. De acordo com o tratado assinado a Inglaterra, era reconhecida a soberania da Confederação Argentina sobre os seus rios interiores, inclusive o Paraguai. Reconhecia-se também o direito de intervenção pacífica ou bélica da Argentina para a manutenção da independência do Uruguai e o direito de bloqueio. O tratado firmado com a França não era igualmente abrangente, mas reconhecia ainda a soberania de Rosas sobre o Rio Paraná (TORRES, 2011, p. 52).

Ao passo que ocorria a intervenção franco-britânica, a transação entre a passividade e o desejo intervencionista continuava em curso no Brasil. A intervenção fundamentava-se também no “apelo ao sentimento nacional, exacerbado pelas humilhações [os tratados] impostas da parte das grandes potências, [que] tem no Prata uma válvula de escape, na medida em que pode lavar-se aqui a honra e a dignidade nacional” (CERVO, 1981, p. 16). Estava implícita a mudança em transição na Fala do Imperador diante da Assembleia Geral Legislativa em 1848: “A questão entre as repúblicas do Rio da Prata ainda não está definitivamente terminada, e os interesses dos meus súditos continuam a ser gravemente prejudicados por uma luta tão desastrosa como prolongada” (BRASIL, 18--?, p. 78).

O gabinete conservador e o próprio Imperador acreditavam ser intolerável para o Brasil a ameaça representada por Rosas; resolveram assumir uma atitude ativa e enérgica, se sujeitando até mesmo a possibilidade de guerra. Tal resolução determinou a substituição à frente da pasta de Negócios Estrangeiros do Visconde de Olinda, a quem a intervenção de

⁹ O tratado de limites não foi ratificado pelo governo imperial.

resultados incertos não agradava, por Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai (NABUCO, 1899, p. 116).

O desejo intervencionista era unânime no Parlamento. A conciliação partidária acerca do assunto era motivada pela gravidade das tensões Brasil e Rosas, que parecia agir, segundo Doratioto (2015, p. 180), sob o pretexto de provocar um incidente com o Brasil. Além disso, a interpretação brasileira era a de que Rosas havia se fortalecido imensamente de sua vitória diante das potências europeias e que o expansionismo rosista logo se expandiria em direção ao Paraguai ou à Bolívia, ou até mesmo ao Rio Grande do Sul. O pensamento do novo ministro convergia; a posição de Paulino foi precisamente condensada no Relatório apresentado em 1852 (apud BARRIO, 2010, p. 44), no qual proclamou: “Cumprira prevenir-nos, e antes que o governador de Buenos Aires nos trouxesse a guerra, escolhendo para isso a ocasião que lhe fosse mais propícia, levar-lha”.

Com Paulino a frente dos Negócios Estrangeiros, as prioridades do projeto diplomático nacional passaram a ser a preservação da integridade territorial e a resolução das questões fronteiriças; os objetivos imediatos eram a preservação do território amazônico, abordada no subcapítulo seguinte, e o equilíbrio platino, principalmente quanto à liberdade de navegação dos rios Uruguai, Paraná e Paraguai (TORRES, 2011, p. 39). Além da consolidação do projeto centralizador no Brasil, o período era de notável estabilidade governamental. Paulino ficou a frente do ministério por quase quatro anos seguidos, feito único até então. Como parâmetro de comparação, entre 1844 e 1849, oito ministros haviam ocupado aquele posto. O período era, então, de estabilidade e continuidade, que certamente favoreceu uma atuação ativa do Brasil no Prata (FERREIRA, 2013, p. 128).

A mudança de rumos da política externa baseava-se em aspectos econômicos, políticos e estratégicos.

Economicamente, eram feridos os interesses da indústria charqueadora gaúcha e do comércio brasileiro. Ao longo da Revolução Farroupilha, muitos gaúchos transferiram seus bens para a Banda Oriental e ali permaneceram. Com o aprofundamento das tensões entre Brasil e Rosas e Oribe, este último passou a aplicar pesados impostos sobre cada cabeça de gado que atravessava a fronteira e, posteriormente, proibiu toda a passagem de gado para o Rio Grande do Sul. Para mais, cobrava dos saladeiristas gaúchos contribuições de guerra e apossava-se de suas propriedades por meio de violência, roubos e assassinatos (CERVO, 1981, p. 56). Doratioto (2014, p. 21) aponta que a defesa dos interesses dos gaúchos tornava-se ainda mais urgente, como maneira de impedir a gestação de novas insatisfações que geraram a Revolução Farroupilha.

Em segundo lugar, o comércio brasileiro era prejudicado pela ameaça dos rios platinos. Consoante o pensamento de Rosas, os rios da Prata, Uruguai e Paraná deviam ser considerados interioranos da Confederação. A nacionalização dos rios era pré-condição do fechamento desses. O Império passava por um período de apogeu econômico, mercê da expansão das exportações do café e do protecionismo tarifário que substituiu as baixíssimas tarifas impostas pelo sistema de tratados. Para manter o ritmo deste crescimento, a integração entre rotas de escoamento e regiões produtoras era essencial. O fechamento dos rios platinos configuraria obstrução à única forma de romper o isolamento do Mato Grosso em relação ao restante do Império e de possibilitar o contato comercial com o Paraguai e com as províncias argentinas de Entre Ríos e Corrientes (BARRIO, 2010, p. 29). A livre navegação era, portanto, necessária para o avanço dos interesses comerciais brasileiros, bem como dos das potências capitalistas, os Estados Unidos, a França e a Inglaterra (TORRES, 2011, p. 40).

Politicamente, considerava-se fundamental o funcionamento de instituições liberais, que impulsionariam o liberalismo econômico e a construção de relações estáveis entre vizinhos. Economia e política andavam juntos, e sobre a prosperidade das nações em ambos os contextos seriam construídas relações pacíficas e benéficas (CERVO; BUENO, 2015, p. 127).

Do ponto de vista estratégico, a livre navegação no Prata era fundamental para a manutenção da soberania brasileira sobre a integralidade de seu território e das independências de Paraguai e Bolívia. Paulino assinalou (TORRES, 2011, p. 31):

A reunião do Paraguai e da Bolívia à Confederação Argentina viria a dificultar ainda mais uma solução vantajosa das nossas complicadas questões de limites e todas as nossas reclamações, e bem assim a nossa navegação pelo Paraguai e Paraná e saída pelo Rio da Prata.

A incorporação destes países e do Uruguai à expansionista Confederação Argentina ampliaria, ainda, a fronteira desta última com o Império, de modo que aumentariam também os pontos fronteiros vulneráveis e tornaria, assim, mais sensível o território brasileiro à possibilidade de invasão rosista (DORATIOTO, 2014, p. 24). Era interesse do Brasil, também, a estabilização da Argentina, sem que essa fosse forte o suficiente para desafiar a primazia brasileira na região.

O fechamento dos rios prejudicaria também o acesso a parte do território, como o Mato Grosso, o oeste de São Paulo e o norte do Paraná, “regiões estas ainda pouco povoadas, de fato, mas que mais cedo ou mais tarde teriam de desempenhar relevante papel no complexo sul-americano” (DELGADO DE CARVALHO apud PALM, 2009, 26). À época, vias que

fornecessem esse contato senão a fluvial eram pouco desenvolvidas; os rios eram imprescindíveis como rotas de contato.

A diplomacia brasileira passou a agir, primeiramente, no Paraguai e no Uruguai. Assinou com aquele um Tratado de Aliança em 25 de dezembro de 1850, no qual Rosas era apontado como fonte de ameaça aos dois países. Já com o governo colorado deste último, firmou acordo em 6 de setembro de 1850, por meio do qual lhe concedia “vultuosos empréstimos” por intermédio do banqueiro Irineu Evangelista de Souza, o barão de Mauá (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 132). A prática de conceder empréstimos para os aliados brasileiros na região ficou conhecida como a “diplomacia dos patações” (DORATIOTO, 2014, p. 24).

À medida que o Brasil expandia sua influência na região, Rosas enfraquecia sua posição. Em 1849, Rosas afastou-se profundamente dos princípios federalistas ao promulgar diversas leis “contrárias aos interesses comerciais e econômicos das províncias litorâneas” (TORRES, 2011, p. 88). Além disso, surgiam até mesmo em Buenos Aires focos de insatisfação. Os charqueadores, que eram a base do poder de Rosas, não mais dominavam com exclusividade a economia daquela cidade; avolumava o poder dos criadores de ovelha, menos ligados ao regime e ansiosos pelo aumento de suas exportações para a Europa (DORATIOTO, 2015, p. 182). A oposição interna na Confederação Argentina enrijeceu-se e a perda da coesão do regime rosista era extremamente favorável para os interesses brasileiros.

Aproximava-se o inevitável embate entre o Império e seus associados e Rosas e seus aliados. Até mesmo a Fala do Imperador refletia-se a inevitabilidade do conflito, na qual era feito raro apelo diante da Assembleia por “providências que habilitem o Governo a aumentar a força do Exército e Marinha, e lhes deem organização mais regular e vigorosa” (BRASIL, 18--?, p. 82).

Uma das províncias mais prejudicadas pelas medidas de Rosas era a região litorânea de Entre Ríos. O governador da província, Justo José de Urquiza, havia sido, até então, fielmente aliado a Rosas e o exército de sua província era o segundo mais poderoso da Confederação. As medidas tomadas por Rosas levaram Urquiza a romper seu apoio ao líder em 1º de maio de 1851. Ainda antes do fim do mês, em 29 de maio, a província firmou, com Montevideu e o Império, um Tratado de Aliança ofensiva e defensiva. O objetivo do tratado era a derrota de Oribe, a manutenção da independência uruguaia e a pacificação do país (DORATIOTO, 2014, p. 24). O artigo 23 do tratado previa ainda a possibilidade de adesão do Paraguai (RUIZ MORENO, 1961, p. 44).

As operações militares da aliança iniciaram-se em 8 de julho de 1851. Urquiza liderou o movimento bélico, adentrando, com tropas compostas por argentinos unitários, uruguaios e brasileiros, a Banda Oriental. A participação do Brasil na ação militar foi a de coadjuvante, uma vez que Urquiza obteve vitória rápida e fácil (TORRES, 2011, p. 104). O sítio de Montevidéu, que durou oito anos, havia terminado. Oribe, aliado de Rosas, havia desertado e se rendido. Restava Rosas, que havia declarado guerra ao Império do Brasil um mês depois da invasão do Uruguai.

Em 21 de novembro de 1851, os governos do Império, do Uruguai e das províncias de Entre Ríos e Corrientes firmaram novo tratado de aliança: este declarava-se explicitamente contra Rosas. Caberia ao Brasil o financiamento da luta, que entregaria a Urquiza mensalmente, ao longo de quatro meses, 100.000 patações e todo o material de guerra (DORATIOTO, 2014, p. 183). As províncias argentina comprometeram-se, por sua vez, em empregar sua influência para garantir a livre navegação do Paraná e das demais afluentes do Prata (RUIZ MORENO, 1961, p. 46). As batalhas políticas e diplomáticas que haviam caracterizado as relações entre Brasil e Argentina por quase uma década culminaram na batalha, vencida rapidamente pelo Brasil. Em 3 de fevereiro de 1852, Rosas deu-se por vencido, renunciou e partiu para o exílio (TORRES, 2011, p. 104).

Findada a guerra, fazia-se imperativo “segurar o futuro e prevenir o surgimento de novas situações desfavoráveis aos interesses do Brasil” (FERREIRA, 2013, p. 141). O país tratou, então, de consolidar sua preeminência no Uruguai uma vez que o governo deste país encontrava-se dependente do Império. Os dois países assinaram cinco tratados: o primeiro assegurou o estabelecimento das fronteiras de acordo com os desejos do Império¹⁰; o segundo, de comércio e navegação, estabeleceu a cláusula de nação mais favorecida entre os dois países; pelo terceiro, de extradição, o governo uruguaio comprometeu-se a devolver os escravos brasileiros que haviam escapado para seu território; o quarto estipulou uma aliança perpétua entre os dois países na defesa de suas independências e a cooperação entre eles para a defesa da independência paraguaia; e pelo quinto, o Rio de Janeiro comprometeu-se a emprestar 60.000 patações mensais a juros anuais de 6% pelo tempo que o governo imperial julgasse necessário. Os tratados previam, ainda, a isenção de tarifas na passagem de gado entre as fronteiras do Império com esta república (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 182).

¹⁰ O Uruguai abriu mão de suas pretensões territoriais ao norte do rio Quaraí e à ilha em sua foz, cedia algumas terras e reconhecia o direito exclusivo de navegação por parte do Brasil da Lagoa Mirim e do Jaguarão, fronteiras naturais entre os países (TORRES, 2011, p. 105).

Para assegurar a preservação de seus interesses a longo prazo, o Brasil firmou, também, Tratado de paz, amizade, comércio e navegação com a Argentina em 7 de março de 1856. Por intermédio deste tratado, as independências de Uruguai e Paraguai foram reconhecidas e ratificadas, previstas no artigo 3º e 5º respectivamente. Diversos artigos versaram sobre a liberdade de navegação dos rios: o 14 estabeleceu a abertura dos rios Paraná, Uruguai e Paraguai para a navegação de embarcações de ambos os países, sejam mercantes sejam de guerra; o 15 e o 16 legalizaram a comercialização de todas as formas mediante o uso de “balizas e sinais” para facilitar a navegação; e o 19 previu que, mesmo em caso de guerra entre quaisquer dos Estados do rio da Prata ou de seus afluentes, as partes eram obrigadas a manter aberta e livre a navegação. O tratado abordou ainda a situação da ilha de Martín García, de estratégica localização. Mediante o artigo 18, era o vedado ao possuidor desta ilha o direito de usá-la para prejudicar a navegação fluvial (RUIZ MORENO, 1961, p. 52).

O comprometimento com a livre navegação por parte do Império e da Confederação Argentina foi reafirmado por convenção assinada em 20 de novembro de 1857. O artigo 1º deste documento previa a liberdade de navegação do Uruguai, Paraná e Paraguai para fins comerciais para todas as nações (*ibid*, p. 53).

A diplomacia brasileira firmou também com o Paraguai tratado com objetivos semelhantes. A partir de 1852, Carlos López utilizava-se da ameaça de fechamento dos rios para reivindicar fronteiras mais favoráveis a seu país, com o Rio Branco enquanto fronteira. Em 1856, entretanto, José Maria da Silva Paranhos, o visconde do Rio Branco, obteve um acordo que manteve aberta à ambas as partes a navegação nos trechos do Paraguai e Paraná sob soberania dos dois países e adiou em seis anos a resolução da questão limítrofe (DORATIOTO, 2014, p. 26).

Com o afastamento de Rosas, o Brasil cumpriu os objetivos traçados por Paulino de Sousa. Antes da política inaugurada por este ministro, pouca era a influência do Brasil na região platina: Rosas e sua política expansionista eram uma clara afronta aos interesses do Império; na Banda Oriental, as reivindicações brasileiras eram frequentemente desatendidas; e o Brasil não gozava da simpatia de qualquer dos partidos que fracionavam a política regional. Quatro anos depois da ascensão de Paulino à frente da pasta dos Negócios Estrangeiros, entretanto, a situação havia se mudado completamente: Urquiza, a quem o Brasil havia auxiliado na tarefa de libertar a região, era líder da Confederação Argentina e simpático aos interesses brasileiros; e o Brasil havia consolidado forte influência no Uruguai. Por ora, a integridade nacional não era mais ameaçada e a livre navegação na região, garantida. Novas

ameaças não demorariam, no entanto, a surgir e elas serão estudadas posteriormente. Antes, o trabalho tratará de outra diretriz de Paulino de Sousa, a preservação do território amazônico.

4.3 ABERTURA AMAZÔNICA

A região amazônica foi oficialmente incorporada ao território do Brasil com a assinatura do Tratado de Madri em 1750. Ao longo do século que se seguiu, entretanto, a região permaneceu à margem do desenvolvimento do restante do país, escassamente povoada e distante de integrar-se política e economicamente ao Império. As dificuldades impostas pela natureza e a instabilidade da atividade extratora das “drogas do sertão” tiveram como consequência o atraso da região amazônica vis-à-vis o restante do território brasileiro. Segundo Prado Junior (2011, p. 312) “a evolução brasileira, de simples colônia tropical para nação, tão difícil e dolorosa [...], seria lá muito retardada”. A partir de 1850, no entanto, com o advento da navegação a vapor e da exploração da borracha, com o acúmulo de pressões externas e com a formulação de uma política de limites, a região passou a ocupar maior atenção dos políticos do Império.

As vantagens da navegação a vapor eram notórias. Diante da falta dos largos recursos necessários para a construção de estradas de ferro que ligassem o espaço amazônico com eficiência, e da existência dos diversos cursos fluviais que cortam a bacia amazônica, a navegação era a opção elementar para a incorporação da região ao Império e seu desenvolvimento econômico. A navegação a vapor tornava mais acessíveis os longínquos pontos da Amazônia a custos baixos e, por isso, sua implementação era de grande importância (GREGÓRIO, 2009). A exploração da borracha, por sua vez, atraía para a Amazônia grandes contingentes de nordestinos. É mais relevante para o presente trabalho, no entanto, focar nas pressões externas e na política de Paulino de Sousa.

Após chegar ao posto de Ministro dos Negócios Estrangeiros em 1849, Paulino de Sousa listou a preservação do espaço amazônico como objetivo imediato de sua gestão. A respeito da garantia da consolidação do Império e de sua segurança e soberania sobre o território nacional, levantavam-se duas questões urgentes: a demarcação das fronteiras do Estado e a questão da navegação dos rios.

Quanto às questões fronteiriças, Paulino de Sousa recomendava, em suas instruções aos encarregados de firmar tratados acerca das questões lindeiras, o uso do princípio regulador do *uti possidetis*. Esse princípio, que determinava que cada parte conservasse por direito aquilo que ocupasse no terreno, tornou-se gradualmente uma das diretrizes da

diplomacia imperial, mas encontrara resistência na década de 1840. Em 1842, o tratado de limites assinado com o Peru – o primeiro documento assinado pela diplomacia brasileira guiada por este princípio – não foi aprovado pela Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho porque “nossos limites, longe de ficarem melhor definidos pela cláusula do *uti possidetis*, são por ela inteiramente expostos”; e, em 1846, o tratado firmado com a Venezuela foi recusado por motivações semelhantes: “não pode a Seção concordar em que seja a base do tratado definitivo de limites o *uti possidetis*, porque não pôde certificar-se de quais eram esses limites, e não está habilitada para asseverar se a adoção do *uti possidetis* não prejudicará o Império em outras demarcações” (GOES FILHO, 2015, p. 244).

A diplomacia brasileira carecia, na verdade, de um princípio regulador singular que conduzisse sua atuação acerca da delimitação de suas fronteiras, hesitando, portanto, não apenas praticamente, mas também no aspecto doutrinal. Se por um lado os tratados com Peru e Venezuela foram recusados por aderirem ao princípio do *uti possidetis*, foi negada aprovação também ao acordo firmado com o Paraguai em 1844, que recorria ao Tratado de Santo Ildefonso como pedra basilar, e recusaram-se ainda iniciativas de vizinhos (Grã-Colômbia em 1826 e Bolívia em 1834), igualmente em conformidade com aquele tratado da época colonial (CERVO; BUENO, 2015, p. 99).

O princípio tornou-se uma diretriz da política externa brasileira durante a gestão de Paulino de Sousa, que considerava “indispensável, em ordem a evitar o estabelecimento de novas posses e maiores complicações para o futuro, fixar os pontos cardeais dos limites do Império” (SANTOS, 2002, p. 67). O ministro apresentou, enfim, uma política coerente e fundamentada naquele princípio romano, a qual defendia com o seguinte argumento no Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa em 1853:

A experiência tem mostrado que a população dos Estados vizinhos com áreas muito menores que a do Império, e principalmente, a dos centrais, tende a alargar-se sobre as nossas fronteiras, ao passo que a nossa população, antigamente atraída para esses pontos [...] tende hoje a aproximar-se do litoral. Assim é que não somente não se tem formado novos estabelecimentos nas nossas fronteiras, mas parte dos antigos tem sido abandonada ou se acha em decadência (SANTOS, 2013, p. 173).

A adoção da doutrina foi, portanto, pautada na perspectiva de maximizar o território brasileiro, que havia se expandido ao máximo e agora refluía para o litoral. O princípio demonstrava-se, assim sendo, essencialmente defensivo, visando assegurar a segurança e a estabilidade do *status quo* territorial e abrindo mão da possibilidade de engrandecimento do território brasileiro (FERREIRA, 2013, p. 149). Se o *uti possidetis* havia sido utilizado pelos lusitanos para justificar a dinâmica expansionista de seu sistema, o projeto expansionista já

havia perdido seu ímpeto durante o período imperial, e o *uti possidetis* tencionava agora unicamente impedir o transbordamento de populações estrangeiras sobre as fronteiras do Brasil. A flexibilização do conceito, sob contexto de adaptá-lo apropriadamente aos diferentes objetivos dos distintos momentos, isto é, a expansão territorial em primeira circunstância e a consolidação do poder sob a região em outra, marca ainda outra incoerência da política externa brasileira.

Sob a gestão de Paulino de Sousa à frente da pasta dos Negócios Estrangeiros, o país lançou-se, então, em uma campanha para definir suas fronteiras com os países vizinhos pautada sobre o *uti possidetis*. O caráter não-expansionista desta campanha brasileira foi ressaltado em 1867, em Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa:

O Brasil possui território tão vasto que não necessita aumentá-lo em prejuízo de seus vizinhos. O que seu governo deseja é que, no interesse de todos, conheça cada um o que lhe pertence e fique discriminada a sua jurisdição. Tal é o único motivo dos imensos esforços que ele tem feito para conseguir a completa designação da extensa fronteira do Império. Nenhum outro o impele, e sobre isto não pode haver a mais leve sombra de dúvidas (CERVO; BUENO, 2015, p. 105).

A doutrina foi defendida também nos órgãos que participavam do processo de tomada de decisões imperial. Tanto no Conselho de Estado como no Parlamento, a liberdade de expressão reinava e abria espaço para a manifestação de divergências de posição. Naquele primeiro, a doutrina do *uti possidetis* é amplamente defendida, “vinculando-a às conveniências históricas circunstanciais, como a navegação, o comércio, a segurança, o interesse nacional e a paz” (*ibid*, p. 106). O Parlamento, condutor do sentimento nacional, cobrava a formulação de tal política voltada à resolução das questões fronteiriças, cobrando “do governo toda sua energia na solução das questões de fronteiras” (CERVO, 1981, p. 16). Este órgão não era, entretanto, igualmente rígido no tocante ao emprego inflexível do *uti possidetis* e admitia, em nome da paz, do melhor entendimento entre nações amigas e da aproximação com nossos vizinhos, a renúncia a alguns territórios em detrimento do princípio regulador da atuação diplomática brasileira.

Em conjunto da delimitação das fronteiras, tornou-se importante ponto de discussão na gestão de Paulino de Sousa, estendendo-se, por certo, dali em diante, a questão da navegação dos rios amazônicos. Até então, o Brasil controlava a navegação na região, proibindo as nações vizinhas de o fazer. O povoamento parco e a larga extensão da Amazônia, considera Palm (2009, p. 45), “não recomendavam, seguramente, que se permitisse ali presença

estrangeira sob qualquer pretexto, ante a possibilidade de exploração ilícita de riquezas pouco conhecidas e de colonização clandestina da região”.

O debate acerca da liberdade de navegação na Amazônia encaixava-se em um contexto de ampla discussão no âmbito internacional e de formação de princípios de direito que regulassem a navegação fluvial.

Ao longo do período colonial, a deliberação quanto à abertura da navegação cabia exclusivamente ao país detentor das margens dos rios. As disputas tinham como objeto, portanto, a posse dos cursos fluviais. Assim sendo, o Tratado de Madri, assinado em 1750, ao conferir a posse das duas margens do rio Amazonas à Portugal, garantia a este país – e, posteriormente, ao Brasil – o direito de conceder ou vedar o privilégio da navegação naquela bacia fluvial (GREGÓRIO, 2008, p. 12).

A Revolução Francesa, no fim do século XVIII, forneceu impulsos para uma gradual abertura dos rios. A revolução levou a França a firmar um tratado com a Holanda em 1792, por meio do qual abriu-se para ambas as partes a navegação dos rios Reno, Escalda, Hondt e Mosa. A abertura do Reno foi aberta a países terceiros, mediante o consentimento dos países ribeirinhos, por intermédio do Congresso de Rastadt, em 1795 (PALM, 2009, p. 20).

O Congresso de Viena, em 1815, marcou um ponto de inflexão na regulamentação dos rios internacionais. Pretendendo a intensificação e a agilização do intercâmbio comercial no continente europeu, o Congresso previu a navegação livre dos rios Reno, Scheldt, Neckar, Main, Mosela e Mosa, tendo ainda como intento a extensão de tal disposição aos demais rios internacionais do continente. O artigo 109 da Ata Final deste congresso estipulava: “A navegação dos rios referidos no artigo anterior [os supracitados], ao longo do total de seus cursos, do ponto em que se tornam navegáveis até sua boca, deve ser integralmente livre, e não deve, no que diz respeito ao comércio, ser proibida a ninguém” (apud PALM, 2009, p. 21, tradução nossa).¹¹ Previa-se, ainda, que o aumento das taxas de trânsito aplicadas aos barcos que navegassem tais rios requeria o consentimento de todos os países ribeirinhos, a fim de evitar a estipulação de impostos restritivos à livre navegação (GREGÓRIO, 2008, p. 13).

Os princípios de Viena, embora inovadores em teoria, não foram postos totalmente em prática. Ainda que as premissas do congresso foram aplicadas eficientemente em certos rios europeus, como o Escalda e o Pó, em outros, como o Reno, a navegação permanecia limitada. Este fato tornou-se um poderoso argumento para as autoridades do Brasil, que ainda negavam

¹¹ Trecho em língua estrangeira: “The navigation of the Rivers referred to in the preceding article, along their whole course, from the point where each of them becomes navigable, to its mouth, shall be entirely free, and shall not, as far as commerce is concerned, be prohibited to anyone.”

aos países vizinhos a navegação amazônica, para a defesa de sua política. Em parecer do Conselho de Estado acerca do assunto, foi relatado em 1º de abril de 1854:

Estas disposições [do Congresso de Viena] de mero direito convencional somente regulam e obrigam as potências que nela convierem. Não foram admitidas pela Europa em geral, e menos por todo o mundo. [...] O que algumas nações da Europa estipularam a respeito de alguns rios da Europa, que lhes pertenciam, não estabelece direito entre nações da América sobre os rios da América que lhes pertencem, sem que por atos seus adotem e deem força àqueles princípios (PALM, 2009, p. 22).

A partir desta concepção, tal parecer previa que, ao encontro da posição restritiva que o Brasil empregava, as nações ribeirinhas podiam, de fato, negar trânsito à países terceiros, inclusive ribeirinhos superiores.

A política restritiva conduzida pelo Brasil na Amazônia estava em explícita contradição com a política desempenhada pelo país na bacia do Prata. Nesta última região, por um lado, a diplomacia brasileira, a partir de sua posição de ribeirinho superior, agiu com o manifesto interesse de manter aberta a navegação fluvial; naquela, por outro, as fozes do Amazonas eram de posse brasileira, e as autoridades imperiais resistiam em fazer concessões aos países vizinhos. A incongruência da política brasileira acerca da liberdade de navegação era exposta até mesmo pelos políticos do Império. Em debate do Conselho de Estado em 1845, o político Bernardo Pereira de Vasconcelos levantou a questão:

Se como possuidores do (rio) Paraguai, ou de parte do Paraguai, Paraná e Uruguai, nos consideramos com direito perfeito a navegar estes rios até sua embocadura no mar [...] não nos será decoroso disputar aos habitantes da Bolívia, Peru, Nova Granada, Equador e Venezuela a navegação do Amazonas. Nossos interesses quanto à navegação dos rios são diferentes ou contrários em diversos pontos do Império [...] (FERREIRA, 2013, p. 150).

As contradições entre as diferentes políticas aguçaram-se na gestão de Paulino de Souza, uma vez que foi naquele período que a diplomacia brasileira abandonou sua posição de neutralidade no Prata com o objetivo de garantir a navegação destes rios. Somavam-se a esse contraste as pressões externas pela abertura dos rios amazônicos.

As pretensões americanas sobre a Amazônia eram, com efeito, crescentes. Em 1849 e 1850, as autoridades brasileiras recusaram investida americana na Amazônia, realizada pelos Secretários do Interior e dos Estrangeiros deste país, que pautavam suas propostas sob o argumento de que “o Brasil não podia aproveitar as suas riquezas, e declarando que os Estados Unidos estavam prontos a fazer quaisquer despesas para aquela navegação e exploração” (ATAS DO CONSELHO DE ESTADO, 197?a, p. 96).

Além das pressões estadunidenses, intrincava a situação a congruência de interesses franceses e ingleses, igualmente interessados em novos mercados na América Latina, e dos vizinhos latino-americanos, que reivindicavam o trânsito para o Oceano Atlântico a partir da Amazônia (TORRES, 2011, p. 142).

Nas relações com estas últimas nações, as questões fronteiriças e de liberdade de navegação entrelaçavam-se, e Paulino de Sousa orientou sua gestão no sentido de solucioná-las. Com este fim foram lançadas diversas campanhas, no Chile, no Peru e na Bolívia, liderada por Duarte da Ponte Ribeiro, na Venezuela, no Equador e na Colômbia, por Miguel Maria Lisboa e no Paraguai, por Felipe José Pereira Leal. Consoante a Ata do Conselho de Estado, apresentada em 1º de abril de 1854, tratar os direitos de navegação do Amazonas diretamente com os países ribeirinhos seria

o único meio de desinteressar completamente os Estados Unidos e a Inglaterra de fazerem causa comum com os ribeirinhos contra o Brasil[...]. Crê que estes, isolados, ficarão mais tratáveis [...], dependentes de nós, e sem o auxílio e força moral, que lhes têm dado até agora os Estados Unidos e a Inglaterra (ATAS DO CONSELHO DE ESTADO, 1972a, p. 102).

As diretrizes para as negociações eram claras: a utilização do *uti possidetis* na determinação das fronteiras e a regulamentação da liberdade de navegação por meio de convênios bilaterais, a fim de afastar os países não-ribeirinhos. Era inaugurada, também, a política de utilizar a abertura da navegação fluvial como instrumento de barganha por vantagens territoriais (SANTOS, 2002, p. 77).

A missão de Duarte da Ponte Ribeiro iniciou-se em março de 1851. Cabe lembrar que, naquele momento, a ameaça rosista ainda não havia sido afastada. A missão era guiada, portanto, também por instruções que visavam repelir a formação de coalizões contra o Império. Permaneciam vivas, afinal, as memórias do acordo de aliança entre Chile e Províncias Unidas na Guerra da Cisplatina, que não se concretizou apenas por não ter sido ratificado pelo congresso chileno; e, conforme ressaltado pelas instruções diplomáticas a Ponte Ribeiro, a Bolívia, se incitada por Rosas, “poderia inquietar e incomodar seriamente o Império na província de Mato Grosso [...] [e] seria então difícilimo e dispendiosíssimo socorrê-la” (*ibid*, p. 79).

Afastada a possibilidade de aliança entre Chile e Argentina, Ponte Ribeiro dirigiu-se ao Peru. Neste país, o diplomata brasileiro negociou a Convenção Especial de Comércio, Navegação Fluvial, Extradição e Limites, assinado com o governo do Peru em 23 de outubro de 1851. Este tratado, o primeiro assinado e ratificado entre o Brasil e um país amazônico,

seguia as diretrizes da diplomacia imperial: adotou o princípio do *uti possidetis* e admitiu a concessão da navegação fluvial por meio de negociações bilaterais.

Este acordo com o Peru foi, com efeito, o único documento assinado resultante daquelas missões aos países amazônicos. Fracassaram as negociações de fronteira do Brasil com a Bolívia, e os acordos firmados por Miguel Maria Lisboa com representantes da Venezuela, da Colômbia e do Equador entre 1852 e 1853, todos em concordância com a doutrina do governo imperial, não foram ratificados pelas partes estrangeiras. Lamentava-se, no Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa de 1859, que “a república do Peru é por ora o único dentre aqueles Estados que praticamente mostra compreender as mútuas vantagens dessa política, que tão generosamente lhe temos oferecido” (SANTOS, 2002, p. 82).

O acordo com a Venezuela em 1852, embora não ratificado, forneceu as bases para um convênio posterior assinado em 1859. Observando o parecer do Conselho de Estado de 3 de fevereiro de 1858 que examinava as negociações entre os dois países, fica claro que as doutrinas de Paulino de Souza estenderam-se além de sua gestão. O parecer observa (BRASIL, 2005, p. 18) que o encarregado de negócios “não deverá admitir modificação alguma (a não ser muito insignificante) nas estipulações relativas a limites. Os que foram marcados no tratado de 1852, não ratificado, são os verdadeiros e os que devem prevalecer”. Por esse trecho, observa-se o comprometimento com o princípio do *uti possidetis*, que havia regulado também as negociações de 1852. Continua o parecer (*ibid*, grifo nosso):

quanto à navegação fluvial, cumpre, no entender da seção, que o nosso negociador seja autorizado a conceder à Venezuela, concordando ela sobre limites, [os mesmos direitos concedidos ao Peru] [...]. Não podemos ter duas espécies de política sobre navegação fluvial e sobre o mesmo rio, uma com o Peru e outra com a Venezuela, uma vez que esta última república regule conosco as questões de limites. [...] É de crer que uma maior largueza sobre as concessões, relativas à navegação fluvial, facilite a renovação das estipulações relativas a limites.

Conforme este trecho, é possível resgatar as três diretrizes que foram citadas como reguladoras da diplomacia imperial: o forte compromisso com o *uti possidetis*, a regulamentação dos direitos de navegação por meio de acordos bilaterais e a flexibilização destes direitos ligada à aceitação dos princípios brasileiros de limites.

Os fracassos de grande parte dos acordos do começo da década de 1850, deve ser notado, não foram meros frutos de casualidade. A campanha norte-americana a favor da abertura dos rios amazônicos recrudescer nessa época, com o envio de representantes deste

país aos ribeirinhos superiores da bacia na tentativa de aliciar os governos a sua causa e indispor-los com o Império (CERVO; BUENO, 2015, p. 113).

Dentre os cidadãos americanos interessados na navegação dos rios da bacia amazônica, “nenhum suplantaria Matthew Fontaine Maury em sua obstinação e mobilização da opinião pública e dos círculos oficiais de seu país” (PALM, 2009, p. 29). A campanha de Maury intensificou-se no início da década de 1850, sobretudo nos anos de 1851 e 1852, após uma expedição ao Amazonas. Ao regressar de sua viagem, o americano passou a defender, com grande respaldo na imprensa e nos meios políticos e intelectuais de seu país, a tese de que “a Amazônia era uma área de projeção natural do sul dos Estados Unidos, e que competiria aos norte-americanos a missão de povoar, civilizar e desenvolver aquela região” (TORRES, 2011, p. 137). Levantou-se até mesmo a possibilidade da transplantação do cultivo do algodão – com os senhores que o conduziam e seus escravos – do sul dos Estados Unidos para o vale amazônico, proposta efetivamente oferecida pelo candidato à presidência estadunidense James Gadsden à Legação brasileira em Washington em 1852 (PALM, 2009, p. 30).

A percepção da ameaça norte-americana era agravada pela modificação dos axiomas que norteavam a política exterior deste país a partir de 1845. A partir deste ano, os princípios do isolacionismo e da não intervenção foram suplantados pela anexação de territórios e pela possibilidade de expansão territorial ilimitada dos Estados Unidos, postulados estes que “conferiam à Doutrina Monroe um caráter mais egoísta” (CERVO; BUENO, 2015, p. 112). O ímpeto expansionista dos Estados Unidos era evidenciado, segundo Almeida (2013, p. 322), pela incorporação do Texas em 1845, pela eclosão da guerra contra o México entre 1845 e 1849, pela descoberta de ouro na Califórnia em 1848 que agia como força de atração para a costa pacífica e pelo tratado Clayton-Bulwer de 1850, no qual negociava-se com a Inglaterra a construção conjunta de um canal que ligasse o Atlântico ao Pacífico atravessando a Nicarágua.

Em conformidade com a percepção de ameaça estava a visão de Paulino de Souza. Para ele, o interesse americano era, em verdade, “expandir-se Brasil adentro, usando como principal instrumento emigrantes aventureiros e gananciosos. A livre navegação do Amazonas era, portanto, peça-chave nos planos americanos” (FERREIRA, 2009, p. 152). A desconfiança quanto às verdadeiras intenções norte-americanas manifestava-se também no Conselho de Estado (ATAS DO CONSELHO DE ESTADO, 197?a, p. 96): “O certo é que o Governo americano procura explorar por sua conta [...] o rio Amazonas, suas margens e tributários, e que isso envolve como consequência necessária a pretensão de obter livre navegação deles para a sua bandeira”.

A diplomacia brasileira encontrava-se, assim, diante de uma situação adversa. A campanha de Maury pela abertura dos rios amazônicos dominava os órgãos de imprensa e a opinião pública dos Estados Unidos e seus verdadeiros objetivos eram obscuros; coincidiam os interesses das nações europeias, particularmente de Inglaterra e França, que desejavam também adentrar o continente¹²; e os países vizinhos inibiam as iniciativas de aproximação bilateral. Os ribeirinhos amazônicos, em verdade, aproximavam-se das reivindicações estrangeiras pela abertura dos rios, ao decretar, em 1853, a abertura da navegação de seus rios por navios estrangeiros (PALM, 2009, p. 41).

A solução adotada pelo Brasil foi essencialmente defensiva e divide-se em duas: uma resposta de ordem interna, a criação e o financiamento de uma companhia de navegação com capitais puramente nacionais com privilégio de exclusividade do comércio e da colonização da Amazônia, a Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas, (GREGÓRIO, 2009); e uma de ordem externa, a protelação da abertura até que afastada a possibilidade de dominação estrangeira (CERVO; BUENO, 2015, p. 113).

A fim de protelar a abertura dos rios, exploravam-se, também, as divergências entre os discursos e as ações das potências que reivindicam a navegação livre. Paulino de Sousa analisou, no Parecer de 1854, que, mediante os acordos firmados entre as autoridades inglesas e francesas com Rosas, a navegação do rio Paraná havia sido reconhecida como navegação anterior da Confederação Argentina e era reconhecido também o direito argentino de proibir o acesso estrangeiro ao Prata. O presidente americano John Adams, por sua vez, declarou que “os direitos da navegação interior de seus rios [do Continente Americano] pertencerão a cada uma das nações americanas dentro de seus próprios territórios” (*ibid*, p. 53) Expondo a incongruência entre este posicionamento e suas reivindicações frente ao Amazonas e valendo-se de seus esforços colonizadores da região amazônica, o governo brasileiro pôde rechaçar as investidas estrangeiras e adiar a abertura dos rios.

As pressões externas pela liberdade da navegação retraíram-se a partir de 1855. Isto porque a ambição amazônica nos Estados Unidos, a principal força por trás daquele movimento, foi substituída pela atenção aos conflitos internos de caráter mais urgente; conflitos estes que culminaram na Guerra de Secessão, que absorveram os esforços estadunidenses e desaceleraram imensamente o ímpeto expansionista da nova leitura do destino manifesto. Além disso, as ideias de Maury eram intensamente contestadas por

¹² As visões edênicas do mundo tropical que dominavam a cultura europeia no século XIX promoviam também o interesse europeu. Foram desconstruídos, naquela época, os “devaneios sistemáticos” da visão rousseauiana acerca do mundo tropical e restabelecida a crença da possibilidade de desenvolvimento nos trópicos (PALM, 2009, p. 17).

viajantes, pela imprensa e pela corrente antiescravista (CERVO; BUENO, 2015, p. 115). Até mesmo com o fim da Guerra de Secessão em 1865, a percepção de uma ameaça norte-americana já não exercia tamanha força sobre o pensamento político brasileiro.

Concomitante ao recuo das pressões estrangeiras encaixou-se a evolução do debate doutrinal no Parlamento brasileiro que opunha a perspectiva protecionista à liberalista quanto ao regime de navegação. Até o início da década de 1860, prevalecia o protecionismo; o Brasil havia concedido o direito de navegação dos rios amazônicos apenas para o Peru e para a Venezuela.

Em busca da “utopia do progresso” (PALM, 2009, p. 64), a corrente liberalista ganhava espaço no Parlamento – em 1862, um gabinete liberal ascendeu ao poder pela primeira vez desde 1848, dando início à formação de seis gabinetes liberais em sequência. A política brasileira de requerer navegação no Prata e fechar a bacia amazônica para a navegação estrangeira era profundamente questionada, chegando a ser considerada pelo liberal Tavares Bastos mesquinha e “paraguaia” (CERVO, 1981, p. 89). O liberalismo surgia no Parlamento “como o remédio para todos os males”, enquanto os defensores do protecionismo “eram tidos por retrógrados, incultos, arcaicos e suas teorias fadadas à ineficiência” (PALM, 2009, p. 64).

A situação econômica do vale amazônico havia melhorado enormemente com a introdução da navegação a vapor. A Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas, uma das principais responsáveis por tal aumento, recebia ainda a subvenção governamental, e, por isso, passou a ser, ao longo da década de 1860, observada com obstáculo para o incremento posterior destes valores de comércio. Uma medida essencial doméstica concorria, portanto, para a consecução dos interesses internacionais do Brasil, e avistavam-se já medidas liberais voltadas para a continuação deste penoso processo de evolução da atividade econômica. Para isso, o fim da subvenção cedida à companhia e a abertura da navegação amazônica eram oportunos (GREGÓRIO, 2009).

A aceitação da abertura dos rios amazônicos era ampla maioria no Parlamento e no Conselho de Estado na década de 1860. Na reunião deste último órgão em 3 de dezembro de 1866, o Visconde de Abaeté argumentou que “se nos opusermos aberta e completamente a navegação do Amazonas, teremos todos contra nós e ninguém por nós” (ATAS DO CONSELHO DE ESTADO, 1977b, p. 68). Poucos redutos protecionistas remanesciam, apoiando seus discursos no fato de que o Danúbio, um dos principais rios da Europa, fora liberado apenas em 1856 por intermédio do Tratado de Paris, e que as mais extraordinárias atividades de navegação do Mississipi foram realizadas sem sua abertura a bandeiras

estrangeiras (PALM, 2009, p. 67). Os protecionistas eram, no entanto, franca minoria e suas ideias consideradas reflexos de uma “doutrina dos preconceitos, dos receios e sustos” (GREGÓRIO, 2009).

O debate parlamentar em relação a política de navegação a ser conduzida pelo Brasil foi de grande importância para a formulação efetiva da estratégia brasileira. As escolhas tomadas pelo governo brasileiro não podiam deixar de refletir, assim sendo, a tendência liberalizante que reinava entre os membros do Parlamento. Dessa maneira, foi decretado, em 7 de dezembro de 1867, a abertura incondicional dos rios da bacia amazônica a todas as nações, excluindo-se o trânsito de navios de guerra (CERVO; BUENO, 2015, p. 116). Com a abertura dos rios em plena Guerra da Tríplice Aliança, a diplomacia brasileira eliminou a possibilidade de causa comum contra o Brasil entre Paraguai e países amazônicos alienados pela resistência brasileira em franquear os rios desta bacia hidrográfica e pôde, novamente, tornar suas atenções ao Prata.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O período abordado neste capítulo foi de maturação da política externa brasileira. A diplomacia enfim afastou-se da concentração de poder que ocorria no Primeiro Reinado e atingiu maturidade institucional e ideológica. O processo não foi sem seus desafios particulares; pelo contrário, foi de elevada dificuldade o caminho que a diplomacia brasileira precisou traçar.

O interim começou com grandes conquistas parlamentares que enfim deram ao Brasil a chance de mudar o curso eurocentrista seguido por Dom Pedro I e encerrou-se com a formulação de uma estratégia clara e coesa, intervencionista e ativa à sul e defensiva à norte, que permitiu que o Brasil agisse de maneira segura diante dos desafios que surgiram.

Deve-se ressaltar, tendo em vista o caráter *agente-oriented* essencial da Análise de Política Externa, o destacado papel que Paulino de Sousa, o Visconde do Uruguai, teve na atuação da diplomacia brasileira de metade do século XIX, sendo o principal personagem deste momento. Sob sua liderança, o país pôde perseguir os interesses delimitados de maneira clara e decidida. E, aparentemente, com sucesso: garantiu ao Brasil posição de proeminência no Rio da Prata e adiou, em nome da soberania nacional, a abertura dos rios amazônicos até que a presença externa ali não mais fosse percebida pelas autoridades imperiais enquanto ameaça.

É de destaque ainda a homogeneidade que reinava entre os políticos do Império ao longo da década de 1850 no tocante à política externa. Uma liderança forte soube tomar proveito desta condição, e o Brasil agiu enfaticamente na consecução dos objetivos ao qual se propôs, a manutenção da soberania nacional na região amazônica e a atuação ativa e intervencionista no Prata em nome da resolução das questões fronteiriças e de navegação. Foi, certamente, um árduo caminho, mas a atuação diplomática brasileira da década de 1850 já era profundamente mais evoluída daquela do fim do Primeiro Reinado.

A despeito destes avanços, esta política externa brasileira teve poucos resultados duradouros. A aparente predominância no Prata não se consolidara: a rejeição ao domínio brasileiro logo crescera no Uruguai, a resolução das questões com o Paraguai mostrara-se extremamente frágil e a aliança com Urquiza logo fora dissolvida. Todos estes fatores contribuíram, em verdade, para a eclosão da Guerra do Paraguai, estudada a seguir.

5 A GUERRA DO PARAGUAI

A deposição de Manuel Oribe e de Juan Manuel de Rosas nos primeiros anos da década de 1850 não livrou os países do Prata das disputas políticas que os abalavam. O árduo processo de formação dos Estados nacionais continuou em curso; e com ele, remanesceram as divergências entre os diferentes projetos, conflitantes tanto no âmbito interno quanto no cenário externo.

Após os anos de ativa intervenção nos negócios platinos, a diplomacia brasileira retraiu-se em posição de reservada neutralidade. Posto que os conflitos internos continuassem a dilacerar os Estados vizinhos, os objetivos brasileiros pareciam distantes de ameaça direta. A questão da navegação fora regulada, apesar de eventuais desacordos, sobretudo com o Paraguai, mediante convênios bilaterais com os países vizinhos e as disputas fronteiriças, embora ainda sem resoluções completas, encontravam-se em estado dormente.

A situação mudou, entretanto, ao longo década de 1860 com a participação do Paraguai nas lutas políticas do Prata. Cresceu, a partir de então, o antagonismo entre as forças nacionais, que, somado aos conflitantes projetos de consolidação nacional, culminou no maior embate armado da história da América do Sul: a Guerra do Paraguai, também conhecida como Guerra da Tríplice Aliança.

O presente capítulo tem como objeto central este conflito, que envolveu Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. O objetivo principal do capítulo é compreender de que maneira os objetivos brasileiros para a região estavam sobre perigo e, diante disso, a atuação

brasileira a partir de sua conduta diplomática e dos interesses e ideologias que a guiaram. A explicação será complementada, no primeiro subcapítulo, pela elucidação dos conflitos internos dos países platinos, cujos detalhes também devem ser desenvolvidos.

5.1 OS PROJETOS NACIONAIS

A derrota de Rosas mudou o equilíbrio de forças no Rio da Prata a favor do Brasil, cuja influência política e econômica na região aumentou. Os acordos firmados entre o Império e o Uruguai havia criado uma independência econômica deste com o Brasil; e, na Confederação Argentina, Urquiza havia se aliado ao Império para derrotar Rosas. A queda de Rosas não foi, no entanto, golpe decisivo para superar as contradições internas daqueles países. Cumpre, portanto, acompanhar brevemente os desenvolvimentos destas disputas ao longo da década de 1850.

5.1.1 Argentina

A Argentina entrou na década de 1860 enfim centralizada, embora não totalmente pacificada. A década de 1850 foi, com efeito, um período de transição entre o autoritarismo rosista e o surgimento da república unificada: Rosas havia sido derrotado, mas o conflito entre os projetos unitário e federalista ainda não fora solucionado.

José Justo de Urquiza emergiu como vencedor da batalha contra Rosas e assumiu a frente da Confederação Argentina. Sua tentativa de organizar o Estado argentino foi uma reformulação do federalismo que Rosas havia deturpado a favor de Buenos Aires. O primeiro esforço voltado à organização nacional sob a bandeira federalista foi o Acordo de San Nicolás, firmado em 1852. Por intermédio deste acordo, os governantes das províncias retiravam de Buenos Aires a incumbência de dirigir as políticas externa e financeira da Confederação, que passariam às mãos dos Poderes Executivo e Legislativo representante da nação (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 145). Além disso, a fim de fomentar a paridade econômica entre Buenos Aires e o restante das províncias, os rios Paraná e Uruguai foram abertos para a navegação internacional e as receitas alfandegárias foram nacionalizadas (LYNCH, 2002, p. 652).

As medidas federalistas evidentemente desagradavam a Buenos Aires, que resistia a partilhar suas próprias riquezas com o restante do país. Esta província, aponta Moniz Bandeira (2012, p. 146), “necessitava menos das demais províncias do que as demais

províncias de Buenos Aires”. Como exemplo para a disparidade então existente, a arrecadação de Buenos atingia, em 1866, 8 milhões de pesos fortes, ao passo que a renda conjunta de Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan e Santa Fé não ultrapassava 2 milhões (*loc. cit.*).

Os unitários de Buenos Aires repeliram, portanto, a tentativa federalista de Urquiza e rejeitaram a Constituição de 1852, que consagrava tais alterações. Segregou-se, então, da Confederação Argentina e elaborou sua própria Constituição em 1854. Passaram a existir, desta forma, duas unidades políticas independentes: o Estado de Buenos Aires e a Confederação Argentina, cuja capital passou a ser a cidade de Paraná, em Entre Ríos.

A disputa interna na Argentina inquietava a diplomacia do Império. A instabilidade política representava para o Brasil uma ameaça em potencial à segurança da navegação no Prata e à fragilíssima estabilidade política da região. Além disso, a disputa inibia o pagamento dos empréstimos que haviam sido concedidos para o financiamento da luta contra Rosas, cujo pagamento era de responsabilidade da Confederação Argentina. Apartada das rendas de Buenos Aires, que era, como supracitado, a mais rica das províncias, e diante da possibilidade de conflito com as forças portenhas, a Confederação não teria recursos para honrar esses compromissos (DORATIOTO, 2014, p. 27).

A preocupação dos políticos do Império refletia nos escritos de Paulino de Sousa, em 1855:

Se rebentar a guerra no Rio da Prata, seremos levados a reboque. Se nos ligarmos a Buenos Aires, teremos Urquiza contra nós, que logo há de fazer as pazes com López [líder paraguaio] e [será] fechada a navegação do Paraná. Se nos ligarmos a Urquiza, teremos *ipso facto* contra nós Buenos Aires, que há de se ligar ao Paraguai e perdido o importante comércio que fazemos com Buenos Aires. Buenos Aires há de procurar chamar a si o Estado Oriental e pode-se crer que o chame. Ficaremos só com Urquiza, que não pode inspirar confiança nenhuma. [...] Tenho um medo extraordinário de nos ver envolvido em luta cujo o termo não se pode prever. Receio muito ver-nos depois comprometidos, obrigados a sermos *les bailleurs de fonds* [tradução livre: patrocinadores] do nosso aliado, ou a retirar-nos ingloriamente da luta, pelo muito peso da carga (ARBILLA apud DORATIOTO, 2014, p. 27).

O Brasil navegava, portanto, uma posição de neutralidade. Para além do dilema levantado por Paulino de Sousa, favorecia tal posição o fato de que as autoridades brasileiras simpatizavam com as instituições liberais de Buenos Aires ao mesmo tempo que relutavam a abrir mão do apoio de Urquiza, líder de fato da Confederação Argentina (CERVO; BUENO, 2015, p. 128).

Apesar da manifesta neutralidade, o governo brasileiro mantinha relações mais estreitas com a Confederação. Além do fornecimento de empréstimos¹³, as duas partes firmaram, em 1856, o Tratado de paz, amizade, comércio e navegação. Bem como facilidades de navegação suplementarias, o acordo, que remanesceu secreto, certificava, pelo artigo 2º, que nenhuma das partes apoiaria direta ou indiretamente a segregação de qualquer parcela de seus respectivos territórios nem a criação de governos independentes em desafio às autoridades centrais (RUIZ MORENO, 1962, p. 51). Verificava-se, dessa maneira, um apoio sutil e *couvert* das autoridades brasileiras às pretensões da Confederação em reincorporar a província de Buenos Aires – que, por sua vez, auxiliaria o Império em suas reivindicações limítrofes e de navegação vis-à-vis ao Paraguai –, à despeito da ameaça britânica de apoiar esta última província em caso de suporte brasileiro à Urquiza (DORATIOTO, 2002, p. 32).

As relações Brasil-Confederação Argentina logo, no entanto, deterioraram-se. A recusa por parte do Império em conceder novo empréstimo, este no valor de um milhão de pesos fortes, e em posicionar-se explicitamente contra Buenos Aires afastou Urquiza da esfera de influência brasileira e o aproximou de Carlos Antonio López, líder paraguaio (DORATIOTO, 2014, p. 28). Este recusou a proposta de aliança realizada pelo governo de Paraná, mas ofereceu-se para mediar o conflito entre a Confederação e Buenos Aires. O documento resultante desta mediação previa a unificação argentina, mas a resolução logo provou-se precária: a província secessionista recusou a subordinar-se à Confederação (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 203).

Urquiza ensejou quebrar a dependência das rendas do porto de Buenos Aires promovendo o porto de Rosário como alternativa. O ensaio malogrou, pois o mercado de Rosário não era grande ou atrativo o suficiente para justificar os cinco dias adicionais de viagem. Mesmo os novos incentivos em formas de tarifas em 1857 não impulsionaram Rosário à posição desejada pelos federalistas: Buenos Aires continuava o maior porto da região, e, conseqüentemente, a Confederação permanecia dependente das rendas que por ali fluíam (LYNCH, 2002, p. 653).

A Confederação encontrava-se, portanto, alienada do apoio brasileiro; incapaz de encontrar alternativas para substituir o porto de Buenos Aires; impossibilitada de submeter economicamente aquele porto; e diante de fracassadas negociações para impor seu projeto de construção nacional. Ferdinand White, representante da casa bancária britânica Baring

¹³ Em 27 de novembro de 1857, José Maria da Silva Paranhos firmou protocolo de empréstimo por meio do qual 300.000 patacões seriam fornecidos para a Confederação em seis mensalidades com juros de 6% a partir de 1º de janeiro de 1860 (RUIZ MORENO, 1962, p. 54).

Brothers, declarou em 1859: “Buenos Aires é tudo e as províncias, nada” (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 146). Apesar do exagero da frase, tornava-se claro que a incorporação da província à Confederação Argentina era impraticável.

Buenos Aires tampouco sobreviveria sozinha: as demais províncias da Confederação eram fundamentais para prover as bases da acumulação de capital. Convinha-lhe a unificação da Argentina, mas consolidada pelos ideais unitários. E seu poder econômico vastamente superior implicava que a unificação seria de acordo com suas necessidades (*ibid*, p. 204).

Ambas as partes desejavam, portanto, a reunificação do país. Os projetos conflitantes haviam exaurido as tentativas de submissão, sem vitórias conclusivas. A guerra econômica resultou em empasse: o conflito militar seria o caminho que uniria, mesmo que de maneira imperfeita, os rivais sob uma só bandeira.

As hostilidades culminaram na Batalha de Pavón, em 1861. O general Bartolomé Mitre liderou as tropas de Buenos Aires em levante final contra as forças de Urquiza. O exército portenho obteve uma vitória conclusiva, que elevou seu líder, Mitre, ao posto de presidente (LYNCH, 2002, p. 654).

Sob a liderança de Mitre, o país organizou-se sob o nome de República Argentina, com Buenos Aires no centro do projeto de construção nacional, mas garantindo harmonização entre o unitarismo e o federalismo. A batalha de Mitre pela unificação, entretanto, prosseguia: o radicalismo federalista não morreria tão facilmente. Para garantir a continuidade de seu projeto, era necessário conter a influência paraguaia em Entre Ríos e Corrientes, fontes de instabilidade interna, e expulsar os *blancos* do poder no Uruguai (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 205). A ascensão de Mitre ao poder e a consequente unificação da Argentina estavam longe de resolver os problemas platinos; a agitação máxima ainda se anunciava.

5.1.2 Paraguai

O Paraguai foi, por muito tempo, conservado por sua liderança em estado de afastamento dos negócios platinos. A situação mudou, em 1840, com a chegada de Carlos Antonio López ao poder. López rompeu a isolamento paraguaia ao inaugurar um novo projeto de “crescimento para fora”, que implicava sua maior participação no cenário regional. A estratégia foi sustentada também por seu filho, Francisco Solano López, que o substituiu à frente do país em 1862. A nova estratégia paraguaia e sua posição de ativo *player* regional puseram o país em linha de conflito com a Argentina e com o Império.

Após desmembrar-se do Vice-Reino do Rio da Prata em 1814, o Paraguai foi governado até 1840 por um único líder: José Gaspar Rodríguez de Francia. O ditador conduziu o país sem desafios a sua autoridade: sem congresso, sem rivais e sem imprensa que o contestasse. Francia aprofundou o isolamento que a natureza havia imposto a seu país, conservando-o distante do contato político e comercial – a excetuar mínimo intercâmbio com Corrientes e com o Império – com os vizinhos do Prata. A “estagnação para dentro” de Francia era, por fim, uma maneira de isolar o país – isolamento este, segundo Cervo (2015, p. 86), desejado e aceito pela população – e conservar seu poder pessoal (LYNCH, 2002, p. 667).

A economia paraguaia, privada de quase todo o contato com o exterior, desenvolveu-se alicerçada no papel do Estado, que regulamentava ou fomentava toda a atividade. O Estado gozava do monopólio da erva-mate, da madeira e do tabaco, e acumulava o excedente além do necessário para a subsistência; e Francia obstruiu a ascensão de uma larga classe estancieira dominante economicamente equivalente àquelas que se desenvolveram na Argentina e no Uruguai por intermédio de confiscos territoriais (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 153).

A natureza de tal organização econômica levou a sua estagnação. As baixas exportações e o inerte comércio interno – larga faixa da população produzia apenas o necessário para consumo próprio – levantavam a necessidade de romper com o isolamento. A morte de Francia em 1840 propiciou a oportunidade para a mudança de postura. Carlos Antonio López ascendeu ao poder e, embora tenha mantido importantes bases do poder político de Francia, como a concentração de poder e o forte envolvimento do Estado na economia, cessou o afastamento do Paraguai (*ibid*, p. 154).

A queda de Rosas em 1852 marcou ponto de inflexão na historiografia paraguaia. A partir de então, abriram-se os rios da bacia do Prata, condição *sine qua non* para o fortalecimento do projeto de “crescimento para fora”. Concomitantemente, deterioraram-se as relações bilaterais deste país com o Império.

A abertura dos rios platinos, em primeiro lugar, forneceu a rota de escoamento fundamental para as exportações paraguaias e para a consolidação do projeto de “crescimento para fora” de López. Com isso, o Paraguai experimentou um surto de grande progresso econômico: a receita do comércio exterior do país aumentou de 572.533 pesos em 1854 para 3.736.362 seis anos mais tarde; e, em 1860, a balança comercial do país demonstrava superávit de 808.063 pesos (*ibid*, p. 156).

Em segundo lugar, paralelamente ao desenvolvimento econômico do Paraguai ocorreu a degeneração das relações deste país com o Brasil. Há de se ressaltar que a inserção paraguaia na dinâmica econômica regional não era, por si só, prejudicial ao Brasil. A piora nas relações entre os países, outrora parceiros na questão da derrocada de Rosas, foi, na verdade, fruto dos desacordos derivados das negociações das questões lindeiras e de navegação pendentes.

Perante o Paraguai, a diplomacia brasileira reivindicava, em concordância com as diretrizes da política inaugurada por Paulino de Sousa, a abertura da navegação dos cursos fluviais e a resolução das questões fronteiriças pautada no princípio do *uti possidetis*, pleiteando para si, assim, os territórios entre os rios Branco e Apa. O Paraguai, por sua vez, regulava sua política pelo Tratado de Santo Ildefonso, de 1777. Ciente da importância da livre navegação do rio Paraguai para o Brasil, Carlos Antonio López vinculou ambas as questões: a livre navegação estaria condicionada à aceitação da definição de limites ao molde proposto pelo Paraguai (DORATIOTO, 2015, p. 186).

A resistência paraguaia, consoante Yegros e Brezzo (2013, p. 61), era baseada no fato de que, ao abrir as vias de navegação de tal maneira amplas como reivindicadas pelo Brasil, a ocupação do território em disputa seria facilitada, bem como o fortalecimento bélico daquela região. Carlos Antonio López havia estipulado, para mais, a manutenção do domínio de ambas as margens do rio Paraguai como princípio regulador de suas negociações fronteiriças. Seria vedado, dessa maneira, o contato entre povos, que fomentaria, por sua vez, o contrabando, a emigração, a deserção para o Brasil e a penetração de ideais liberais no Paraguai.

Cabe recordar que o Brasil utilizava método semelhante em suas negociações com os países amazônicos. Nestas, a diplomacia imperial flexibilizava o direito de navegação de acordo com a aceitação dos princípios brasileiros de limites, ou seja, o *uti possidetis*. A revolta brasileira marcava mais uma contradição da política externa nacional: condicionava, com os países amazônicos, a concessão de direitos de navegação à resolução de questões fronteiriças, mas ressentia-se das tentativas paraguayas de aplicar estratégia similar.

As dificuldades da negociação estremeceram profundamente as relações bilaterais. O Parecer da Seção dos Negócios Estrangeiros assinado por Paulino de Sousa em 1858 ilustrou a frustração das negociações: “Em cada proposta que faz, aumenta o presidente do Paraguai as suas pretensões e é muito para desejar que as não faça novas, porque há de vir, por fim, a pedir toda a província do Mato Grosso” (BRASIL, 2005, p. 5).

Diante da intransigência paraguaia, o Brasil preparou-se para usar a força para manter aberta a via de navegação do Paraguai. Fora firmado em 1856 um tratado entre os governos de Brasil e Paraguai que adiava por seis anos a resolução das questões das fronteiras, mas as autoridades imperiais recusavam-se a ceder no tocante à navegação. O Brasil aceitara, explicou Paranhos no Parlamento, “o adiamento da questão de limites, não o da livre navegação, que se obteria pela transação ou pela guerra” (CERVO, 1981, p. 97).

A preocupação com a iminência de uma guerra entre as duas nações era já demonstrada no Parlamento ao passo que demonstrações de forças acumulavam-se¹⁴. A deterioração das relações bilaterais era tamanha que impulsionou Duarte da Ponte Ribeiro a proclamar, em 1854, que “depois de haverem chegado ao ponto em que se acham as relações do Império do Brasil com a República do Paraguai, não há que esperar transação alguma com o presidente López”; no ano seguinte, reiterou:

finalmente, havendo, como há, certeza matemática de que o governo imperial nunca obterá do presidente López solução plausível a respeito dos nossos limites e navegação do Rio Paraguai, se não por meio da força, deve esta achar-se pronta para aproveitar alguma oportunidade que o próprio López der e que possa coonestar nosso emprego de força contra ele para alcançar o que pretendemos (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 186).

Paranhos buscou desfazer aquela possibilidade, ressaltando a disparidade de forças e recursos como embaraço à guerra: “o Paraguai não pode deixar de respeitar-nos. [...] O Paraguai não pode provocar uma guerra conosco; não está isto nos seus interesses, não pode desconhecer a desigualdade de recursos que há entre um e outro país” Prosseguiu, ainda, para diminuir a possibilidade de ação brasileira contra o Paraguai: “Quando se trata com uma nação fraca, não queiramos nós resolver a questão à valentona” (*loc. cit.*). Ao mesmo tempo que minimizava a ameaça de guerra em virtude de divergências quanto à resolução das questões fronteiriças, levantava duas causas que configurariam, com efeito, *casus belli*: o envio de expedições ao território brasileiro e a recusa à livre navegação.

Neste contexto encaixou-se a assinatura do tratado com a Confederação Argentina, em 1856, mencionado no subcapítulo anterior. Segundo este documento, a Confederação pressionaria também o Paraguai pela abertura dos rios. Além disso, em face da possibilidade de ter de lançar mão de medidas coercitivas contra o Paraguai caso as reivindicações brasileiras não fossem atendidas, o Império preparava-se para levar a questão ao extremo: o

¹⁴ Depois do fracasso das negociações em 1853, o encarregado de negócios do Império, Felipe José Pereira Leal, foi expulso do Paraguai. O Império respondeu despachando o almirante Pedro Ferreira de Oliveira, à frente de uma esquadra de 20 navios, 130 canhões e cerca de dois mil homens, em missão para exigir satisfações. O Paraguai respondeu da mesma forma: mobilizou cerca de trinta mil homens, instalados às margens do rio Paraguai (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 60).

tratado previa o consentimento da Confederação para que o exército brasileiro atravessasse o território de Corrientes e obrigava esta parte a facilitar as provisões necessárias às tropas brasileiras (YEGROS; BREZZO, 2013, p. 64).

As reivindicações brasileiras quanto à livre navegação foram, então, acatadas pelas autoridades paraguaias. Em fevereiro de 1858, Paranhos e Francisco Solano López, filho de Carlos López e futuro presidente da nação, firmaram convênio que franqueava o Rio Paraguai e seus afluentes a navegação (DORATIOTO, 2015, p. 188). Mesmo com o sucesso da missão brasileira liderada pelo Visconde do Rio Branco, Paulino de Sousa advertiu, no Senado, que o governo imperial “não dormisse à sombra dos louros” e “se compenetrasse de que as dificuldades não estão sanadas, estão adiadas somente” (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 189).

A percepção de que um conflito armado era iminente influenciava também a formulação da estratégia paraguaia. Doratioto (2002, p. 35) aponta que López era guiado pela impressão de que, inevitavelmente, Brasil e Argentina – esta em conluio contra a independência paraguaia e aquele em virtude das questões de navegação – lançar-se-iam à guerra contra seu país. Ao ceder na questão da navegação, López temporizava, a fim de garantir que seu país ganhasse tempo para estar em condições de combate contra seus vizinhos. Doratioto (*loc. cit.*) ressalta, dessa maneira, o caráter defensivo das preparações bélicas do Paraguai. Antes de morrer em 1862, nesse sentido Carlos Antonio López aconselhou seu filho, Francisco Solano López, que o substituiria: “o Paraguai tem muitas questões pendentes, mas não busque resolvê-las pela espada, mas sim pela caneta, principalmente com o Brasil” (*ibid.*, p. 41).

A atuação de Solano López como presidente do Paraguai não seria, todavia, igualmente cautelosa como a de seu pai falecido. Carlos López tinha consciência das limitações relativas de seu país, e agia constrangido por elas. Solano López, por sua vez, conduziu sua política externa exatamente no sentido inverso daquele que seu pai aconselhara, exacerbando perigosamente as rivalidades herdadas.

O Estado paraguaio que Solano López recebeu de seu pai em 1862 era livre de dissidências internas e passava por um período de modernização ligada ao aumento acelerado das receitas nacionais. Visando sustentar o desenvolvimento econômico, Solano López considerava que a política de não intervenção nas questões platinas era incompatível com os interesses nacionais. As condições apresentavam-se favoráveis para a instauração de seus planos: expirou no mesmo ano em que Solano López chegou ao poder, o prazo de seis anos previsto para a resolução das questões fronteiriças com o Império (YEGROS, BREZZO, 2013, p. 73); e as relações entre Uruguai e Paraguai progrediam. O projeto de consolidação

nacional de Solano López logo colocaria seu país em rota de conflito direto com a Argentina e com o Brasil. O elemento catalisador da desarmonia platina seria a conjuntura política no Uruguai, cuja situação será elucidada a seguir.

5.1.3 Uruguai

A derrota da aliança formada entre Oribe e Rosas não superou as rivalidades internas no Uruguai. Em verdade, o país encontrava-se em profunda crise econômica e sem resolução para as rivalidades políticas. Os tratados assinados com o Brasil estabeleciam uma dependência informal do Uruguai com o Império. A tentativa de superar essa condição e sobrepujar a crise econômica, conduzida por Bernardo Berro, indispsôs o país tanto com Argentina quanto com Brasil.

A Guerra Grande deixou o Uruguai prostrado e empobrecido. Sua população recuou de 140.000, em 1840, para 132.000, em 1852, e os tratados desfavoráveis assinados com o Brasil relegaram o país a papel de protetorado do Império. Por intermédio desses tratados, o Uruguai cedeu direitos territoriais e levantou as tarifas que restringiam o movimento de gado na fronteira; e, em troca, recebia um subsídio mensal que constituía maioria da renda uruguaia (LYNCH, 2012, p. 660).

Para além da influência econômica que o governo imperial exercia no governo uruguaio, os estancieiros do Rio Grande do Sul aproveitaram-se do vazio demográfico para ocupar cerca de 30% do território do Uruguai. Conduziam, ainda, matanças e arriadas de gado, de maneira que o estoque bovino, base da produção econômica do país, da ordem de 6 ou 7 milhões em 1843, caiu para aproximadamente 1.800.000 ao fim da Guerra, muitos dos quais ainda em estado selvagem e impróprios para a exportação (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 148).

O *blanco* Juan Francisco Giró venceu, de maneira indireta, as primeiras eleições ulteriores à Guerra. Giró buscou reorganizar o Estado e livrar-se da asfixia brasileira por intermédio da renegociação dos tratados firmados em 1851, mas sua posição era demasiado frágil; acabou por suceder apenas em criar tensões com o Império e fomentar a agitação interna. Os *colorados* rebelaram-se, então, em 1853, apenas dois anos depois do fim da Grande Guerra (DORATIOTO, 2015, p. 184).

Giró evocou o tratado assinado entre o Brasil e o Uruguai em 1851, no qual era previsto (artigos 6º e 7º) auxílio militar brasileiro quando reclamado pelos uruguaiois, e requisitou intervenção por parte do Império. “Era como pedir ao carrasco que o livrasse da

força”, assinala Moniz Bandeira (2012, p. 149), tamanha a desarmonia entre os governos uruguaio e brasileiro.

O pedido de Giró por intervenção foi, assim, rechaçado. A diplomacia brasileira, em verdade, favorecia a queda do líder *blanco*. Por isso, Martin Maillefer, encarregado de negócios da França no Uruguai, a acusou de “incendiar todo um país para dar-se a satisfação pueril de castigar um governo que lhe desagrava” (*loc. cit.*). Incapaz de aplacar a revolta, Giró a Venâncio Flores. O novo líder solicitou intervenção militar por parte do Brasil, que, simpática à facção *colorada*, acatou prontamente (DORATIOTO, 2015, p. 184). Os gastos oriundos da ocupação seriam, entretanto, ressarcidos pelo Uruguai, aumentando ainda mais a dívida deste país com o Império (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 149).

Os benefícios da paz não foram de imediato aparentes. As disputas intestinas continuavam a ameaçar a existência do Uruguai enquanto nação e a prejudicar os interesses dos setores pecuarista e mercantil e das potências estrangeiras. Desejosos por paz, esses grupos persuadiram as forças políticas a abrirem mão da disputa autodestrutiva, abrindo caminho, assim, para a reconstrução econômica do país. Surgiu, dessa maneira, a política de *fusión*, que visava a superação das rivalidades internas (LYNCH, 2002, p. 662). A política de *fusión* materializou-se com a assinatura do *Pacto de Unión*, que punha fim a luta interna. Foi apontado como presidente da nação Gustavo Pereira, *colorado* que gozava de prestígio também com os *blancos*, e solicitou-se a retirada das tropas brasileiras do território oriental.

Essa estrutura política permitiu a reorganização *de facto* do Uruguai. A população, que havia atingido 132.000 em 1852, voltou a crescer e, em 1860, já atingia mais de 220.000. O comércio voltou a fluir, beneficiado pela abertura dos rios platinos, e o estoque bovino superou os números do início da Grande Guerra ao atingir, em 1862, 8 milhões de cabeças (*loc. cit.*).

O Uruguai não possuía, entretanto, bases necessárias para sustentar o sucesso e a continuidade da política de *fusión*. Lynch (2002, p. 663) compara o Estado uruguaio da metade do século XIX à Inglaterra pré-dinastia Tudor. Isto é, o Estado em si era menos poderoso do que seus mais poderosos súditos. O Estado uruguaio não havia consolidado ainda seu monopólio sobre a violência e estava, assim, suscetível a conflitos em pé de igualdade – ou até mesmo em situação de inferioridade – com poderosos caudilhos. O Uruguai carecia, então, de um exército capaz de proteger o Estado adequadamente, ao que se somava a inexistência de uma classe média, a precariedade da infraestrutura e a ineficiência absoluta de seu sistema eleitoral. A continuidade da política de *fusión* estava, dessa maneira, sujeita à boa vontade dos caudilhos que dispunham dos recursos necessários para desafiar o Estado central.

A renovação dos conflitos internos era, portanto, questão de tempo. Com o fracionamento interno latente e a complexa rede de simpatias que definia a política platina oitocentista, a colisão afigurava-se próxima.

O estímulo que faltava ocorreu durante a presidência do *blanco* Bernardo Berro. Eleito em 1860 para substituir Gustavo Pereira, Berro procurou desafiar, por intermédio de diversas medidas, a posição hegemônica que o Império gozava em seu país. Em primeiro lugar, o governo uruguaio recusou-se a entrar em negociações para a renovação do Tratado de Comércio e Navegação de 1851, que expirara em 12 de outubro de 1862. Posteriormente, Berro atacou os interesses vitais dos saladeiristas gaúchos que ocupavam o território uruguaio, impondo sobre suas terras e gado altas tarifas diretas e instituindo impostos sobre as exportações de gado a pé para o Rio Grande do Sul (*ibid*, p. 664). Berro recrudescer ainda o combate contra a escravidão, ferindo ainda mais os interesses dos pecuaristas brasileiros, que utilizavam a mão-de-obra escrava como base de sua atividade econômica. Os pecuaristas gaúchos constituíam, desde o fim da Revolução Farroupilha, grupo de pressão capaz de influenciar efetivamente a política externa brasileira – seus interesses passaram a ser percebidos também como parte do interesse nacional. Ao atacar os interesses deste setor, Berro indispunha-se profundamente com o governo imperial (DORATIOTO, 2015, p. 192).

De maneira concomitante, as relações entre Berro e a liderança da Argentina deterioravam. A recuperação da economia uruguaia implicava também a reativação do porto de Montevideú como alternativa ao de Buenos Aires. As províncias de Entre Ríos e Corrientes, ainda antagônicas ao projeto de consolidação nacional em voga em Buenos Aires, escoavam por aquele porto suas exportações. O entendimento comercial entre a resistência federalista argentina e o governo central do Uruguai logo resultou em aprofundamento das relações políticas (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 206). Se por um lado Bernardo Berro aproximava-se dos federalistas argentinos, seu rival *colorado*, Venâncio Flores, era manifestamente apoiador de Bartolomé Mitre. Flores lutara ao lado de Mitre na Batalha de Pavón e era adepto abertamente da causa deste líder. Os *colorados* uruguaio e os unitários argentinos ligavam-se, portanto, “por alianças passadas e conveniências presentes” (LYNCH, 2002, p. 665).

Em meio às insatisfações brasileiras e às intenções incertas da Argentina, o Uruguai buscava equilibrar a balança de poder regional. Simultaneamente, maturava, com a ascensão de Francisco Solano López ao poder, o ensejo do Paraguai em superar de vez seu isolacionismo. Assim, os *blancos* imaginavam um entendimento entre seu país, o Paraguai e

as províncias revoltosas da Argentina. O cenário para a eclosão da Guerra da Tríplice Aliança estava enfim traçado.

5.2 A AMÁLGAMA DE FORÇAS

O cenário platino pode ser brevemente sintetizado a partir das simpatias entre diferentes grupos nos países da região: a autoridade imperial e o governo centralizado de Buenos Aires enfim encontravam-se em posição de harmonia ideológica e de interesses. A convergência de interesses manifestava-se sobretudo no Uruguai, onde ambos os países se opunham ao governo *blanco* de Bernardo Berro. Este líder, por sua vez, conservava relações com a resistência federalista na Argentina, que desafiava a tentativa de consolidação unitária de Mitre, e desafiava interesses dos pecuaristas gaúchos na Banda Oriental. O Paraguai, projetando-se enfim além de suas fronteiras, buscava inserir-se nas contendas platinas – antagonizava o Brasil no tocante às questões fronteiriças e aproximava-se do governo uruguaio, preterindo o porto de Buenos Aires em favor do de Montevideú enquanto sua saída para o mar. A Guerra do Paraguai surgiu a partir da colisão entre estas redes de simpatias e entre os simultâneos processos de formação nacional.

Identificada a situação em que se encontravam os diferentes projetos nacionais em Argentina, Paraguai e Uruguai, é particularmente importante assinalar os paradigmas que guiaram a política externa brasileira quanto ao Prata da segunda metade da década de 1850 até os primeiros momentos da década seguinte. Após a derrocada de Oribe e Rosas, o Parlamento dividiu-se em dois: os defensores da tese intervencionista e da antítese abstencionista.

Os defensores daquela primeira corrente propunham uma política firme como reação aos ressentimentos causados pela “ingratidão” uruguaia – que recusava a renegociação dos tratados e não executava o pagamento nem das dívidas contraídas nem dos juros – e a “deslealdade” paraguaia – que adiava a solução das controvérsias fronteiriças e atravancava a questão da navegação (CERVO, 1981, p. 75). Dentre os defensores desta causa, a questão paraguaia afigurava-se como mais prejudicial. Francisco Carlos Brandão, parlamentar do Império, sugeria, então, “uma política semelhante à que praticava a Inglaterra para com o Brasil: submetê-lo à sua razão pela ameaça constante”. Devia pesar, dessa maneira, nas negociações bilaterais a “ameaça dos recursos do Brasil” (*ibid*, p. 77).

A tese intervencionista encontrava eco também no Conselho de Estado, como notado com a ameaça de o Uruguai instituir impostos sobre a passagem de gado da república oriental

para a província brasileira do Rio Grande do Sul, em violação do Tratado de 12 de outubro de 1851, ainda vigente. Diante desta possibilidade, Paulino de Sousa defendia, na reunião de 17 de agosto de 1860, que “competir-nos-á então o uso de todos os meios que o Direito das Gentes autoriza a empregar para constringer a parte, que se nega a cumprir um Tratado, a cumpri-lo, como são: negociações, mediações, arbitramento e meios coercitivos” (ATAS DO CONSELHO DE ESTADO, 1977a, p. 85, grifo nosso).

A corrente abstencionista, por outro lado, argumentava que a intervenção dava origem a um ciclo de violência (intervenção – antipatia – reação – intervenção), que somente seria rompido se observada uma posição de estrita neutralidade (BARRIO, 2010, p. 46). Consoante os defensores desta doutrina, a prática intervencionista pouco havia feito para assegurar os interesses nacionais no Império; havia, pelo contrário, o posto em constante contraposição com as nações do Prata. Esta ideologia usa como argumento a seu favor a falta de resultados concretos de uma política abertamente intervencionista, como anotou o político Luiz Alves Leite de Oliveira Belo (CERVO, 1981, p. 82):

Temos protegido o Estado Oriental em todas as crises por que ele tem passado, e em que tem sido perturbada a ordem pública, e ameaçadas a sua independência e a sua nacionalidade. Nós temos auxiliado com o nosso conselho e influência; e lhe temos sacrificado o nosso dinheiro e até o nosso sangue. Entretanto, quais são as vantagens que temos colhido? Nem ao menos temos podido merecer suas simpatias, sua confiança, e a segurança de vida e de propriedade para os brasileiros que residem no seu território.

Ocupava posição intermediária nesse debate a posição de neutralidade limitada defendida pelo Visconde do Rio Branco, cuja influência, entretanto, não perdurou. Segundo esta, “tão desarrazoado seria aquele que dissesse intervenção sempre, subsídios sempre – como aquele que asseverasse – nunca devemos intervir, nunca devemos prestar auxílio a governo algum” (BOAVENTURA apud BARRIO, 2010, p. 46).

A política externa brasileira entrou, no início da década de 1860, em um período de fraqueza e incerteza. A política decisiva de Paulino de Sousa, mantida por seus sucessores, deu lugar a um vazio ideológico e prático. Se por um lado a proposta intervencionista “dava sinais de esgotamento no pensamento político brasileiro desde o final da década de 1850”, a corrente abstracionista tampouco se firmara como substituta (BARRIO, 2010, p. 55). A crise no método de condução da política externa brasileira ocorreu de maneira concomitante ao agravamento das tensões platinas. A diplomacia brasileira viu-se, assim, sem lideranças ideológicas e diretrizes concretas diante de momento tão sensível.

Desde a ascensão de Bernardo Berro ao poder, as relações internacionais do Uruguai com seus vizinhos, Argentina e Brasil, deterioraram-se drasticamente. Indispôs-se com aquele primeiro ao aproximar-se da resistência federalista e com o segundo ao ameaçar os interesses pecuaristas. A remoção de Berro do poder passou a interessar, assim sendo, tanto argentinos quanto brasileiros. Em caso de sucesso, Mitre fortaleceria seu projeto unitário e poderia enfrentar, sem se preocupar com causa comum uruguaia, o Paraguai e as províncias de Entre Ríos e Corrientes, se esta aliança se concretizasse; e o governo imperial veria os interesses dos saladeiristas gaúchos atendidos (DORATIOTO, 2002, p. 46).

Recrudesciam, ainda, no interior do Uruguai, as disputas internas que a política de *fusión* havia afastado. Em abril de 1863, o *colorado* Venâncio Flores levantou-se em revolta contra Berro. A revolta ocorreu com anuência das autoridades argentinas, com fornecimento de armas para a causa, apoio da marinha no transporte através do rio Uruguai e financiamento por Buenos Aires, embora a posição oficial do país fosse de neutralidade.

Ameaçado por levante interno e com a possibilidade de adesão argentina e brasileira, Berro virou-se para Solano López, propondo-lhe aliança. A aproximação entre as duas partes (e também das províncias argentinas) era concebível: a formação do eixo Montevideu-Paraná-Assunção constituiriam obstáculo notável para a hegemonia conjunta de Brasil e Argentina na bacia do Prata. O governo de Montevideu insistia, ainda, sobre os potenciais perigos à independência paraguaia caso a o Uruguai caísse nas mãos de seus vizinhos mais poderosos. Berro explorava, ainda, a rivalidade entre Brasil e Paraguai para aproximar-se dos últimos. A desinteligência entre esses dois países exacerbava-se em virtude da competição comercial por mercados da erva-mate e do fim da moratória de seis anos para a solução das questões fronteiriças que os países haviam firmado em 1856 (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 208-210).

A insistência do governo uruguaio acerca (da percepção) dos perigos à independência paraguaia em caso de queda daquele primeiro governo era apoiada pela geografia. A posição geográfica das duas nações implicava que a existência do Uruguai enquanto Estado livre e afastado das influências brasileira e argentina era de suprema importância para a existência do Paraguai. Alberdi (apud CHIAVENATTO, 1979, p. 86) explica esta percepção:

Montevideu é para o Paraguai, pela sua posição geográfica, o que o Paraguai é para o interior do Brasil: a chave de sua comunicação com o mundo exterior. Tão sujeitos estão os destinos do Paraguai aos da Banda Oriental, que o dia em que o Brasil chegue a ameaçar este país, o Paraguai poderá já considerar-se como colônia brasileira, ainda que conservando sua independência nominal.

Solano López recusou a proposta uruguaia, mas evitou afastar a possibilidade de aliança definitivamente. O líder paraguaio via na possibilidade perene de aliança com os governos de Paraná e de Montevidéu uma maneira de ampliar seu poder de barganha nas negociações com Argentina e Brasil e consolidar seu papel de fator na estabilidade da região. A partir disso, o Paraguai poderia afastar uma potencial campanha argentina contra sua independência, garantir o acesso ao porto de Montevidéu e negociar as questões fronteiriças a partir de uma posição mais forte (DORATIOTO, 2015, p. 193). Outro motivo que levou Solano López a rechaçar a proposta de aliança era a manutenção da integridade territorial argentina. Caso esta fosse atacada, acreditava o presidente uruguaio, o Império impor-se-ia na área (DORATIOTO, 2002, p. 47).

A conjuntura uruguaia radicalizou-se no começo de 1864, quando Atanasio Aguirre sobe ao poder depois do fim do mandato de Berro. Aguirre era da ala mais extremista e radical dos *blancos*, profundamente contrária às políticas brasileira e argentina e simpática ao Paraguai: a radicalização interna teve como consequência natural a monta das rivalidades do país com seus vizinhos (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 215). Ao passo que as tensões entre Uruguai e Argentina cresciam – aquele país sucessivamente acusava esta república de fomentar a rebelião *colorada*, ao ponto de os países romperem relações diplomáticas naquele mesmo ano –, acumulavam-se, no Parlamento imperial, as denúncias contra a ação uruguaia e os pedidos por intervenção brasileira. O liberal Felipe Néri e o conservador Ferreira da Veiga, em prova da gestação de um consenso interpartidário a favor da intervenção, descreveram, em frente à Câmara na sessão de 5 de abril de 1864, a situação dos brasileiros na Banda Oriental:

Os brasileiros estão ali em grande tribulação. Para eles, não há mais segurança nem tranquilidade. No Estado Oriental, nem a vida, nem a honra, nem a propriedade têm garantias, sendo de cidadãos brasileiros. É necessário que se decida se o crime dos nossos nacionais consiste em circular-lhes nas veias o mesmo sangue que corre pelas nossas; e então será indispensável que derrubemos até a ultima gota do nosso para defendê-los ou vinga-los (BARRIO, 2010, p. 54).

As pressões domésticas, tanto parlamentares quanto de pecuaristas gaúchos, demandavam a quebra da inércia do governo imperial no contexto regional. Doratioto (2002, p. 52) ressalta que os ânimos estavam particularmente agitados em razão da questão Christie com a Inglaterra, que havia exposto o Império como impotente nas relações do eixo assimétrico; o sucesso da campanha intervencionista poderia recuperar o prestígio perdido pelos liberais em razão daquele fracasso com os ingleses e da quebra das casas bancárias. O Prata seria, novamente, a válvula de escape do ressentimento resultante das relações com as potências europeias.

A intervenção, bem verdade, poderia ter outras consequências amplamente favoráveis ao Brasil: caso sucedida, o foco de instabilidade perto das fronteiras do Rio Grande do Sul seria eliminado; a influência brasileira sobre o governo oriental seria reestabelecida; seriam fortalecidas as relações entre Brasil e Argentina, simultaneamente impedindo que esta república colhesse solitariamente os louros da vitória *colorada*; e romperia a formação potencial do eixo Montevideú-Paraná-Assunção. Era a falta de convicção da diplomacia imperial, sem a liderança ideológica que havia caracterizado o intervencionismo na década anterior, que a conferia “um caráter equívoco” (BARRIO, 2010, p. 57).

Atendendo aos apelos parlamentares, José Antonio Saraiva foi enviado em missão para o Uruguai a fim de exigir satisfações, e “se necessário, obtê-las a força” (CERVO, 1981, p. 98); acerca da missão o ministro João Pedro Dias Vieira declarou no Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros (1864, p. 2, grifo nosso):

Bem que siga o governo imperial a política da mais completa abstenção nas dissensões interiores e conflitos externos de seus vizinhos; todavia, circunstâncias poderosas exigiram que dirigisse um último apelo amigável ao Estado Oriental do Uruguai [...] Direi entretanto, desde já e em resumo, que o objeto e o fim da missão especial é unicamente conseguir a solução devida às justíssimas reclamações que temos pendentes perante o governo oriental, e a adoção das providências precisas para garantir [...] a vida, a honra e propriedade dos brasileiros residentes no seu território.

Interessava também à Argentina a pacificação da Banda Oriental. Concretizada a paz entre Aguirre e Flores, os *blancos* saíam, mesmo que parcialmente, enfraquecidos, ao serem obrigados a realizar concessões aos *colorados*, e, como consequência, enfraquecer-se-iam também os federalistas argentinos. Com este propósito, Mitre enviou para Montevideú o chanceler argentino Rufino de Elizalde, acompanhado do Ministro britânico em Buenos, Edward Thornton (BARRIO, 2010, p. 62).

Dois dias após apresentar suas credenciais em Montevideú, Saraiva sugeriu ao ministro dos Negócios Estrangeiros que, diante de uma “situação mais desgraçada para os brasileiros residentes na República e para o nosso avultado comércio”, “seria mais generoso apressar desde já [a intervenção]” (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 216). Diante da convergência de interesse entre as missões brasileira e argentina, qual seja a resolução do conflito, ambas as partes se aproximaram, fato este que suscitou críticas no Parlamento. As críticas concentravam-se “na inconveniente e irregular presença do ministro inglês, não do ministro inglês acreditado a Montevideú, mas acreditado junto a Buenos Aires”, em um contexto de quebra de relações diplomáticas entre o Império e Grã-Bretanha (*ibid*, p. 217).

Apesar das críticas parlamentares e do fracasso da missão em obter a pacificação do Uruguai, muito mercê da intransigência de Aguirre, que acreditava no apoio paraguaio em caso de necessidade, a missão Saraiva ao Uruguai possibilitou maior entendimento e confiança entre a Argentina e o Império. A missão foi, para o chanceler argentino Elizalde, “o ponto de partida da política [de aliança Brasil-Argentina] que há de lançar raízes profundas para o bem de nossos respectivos países e de nossos vizinhos” (ARCHIVO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO apud DORATIOTO, 2015, p. 199) Por isso, ao retirar-se de Montevideu, Saraiva não retornou para o Rio de Janeiro: ele partiu para Buenos Aires, a fim de negociar uma intervenção conjunta. Saraiva não obteve a aliança que desejava de Mitre, mas obteve, sim, sua “benévola neutralidade” (DORATIOTO, 2002, p. 58). Desse modo, o representante brasileiro retornou a Montevideu a fim de acatar as instruções explícitas fornecidas por Dias Vieira: apresentou o ultimato ao governo oriental em 4 de agosto de 1864. Caso esta república não adotasse medidas para garantir a vida e a segurança dos brasileiros em seis dias, o Império passaria a fazer “pelas nossas próprias mãos a justiça que nos é negada” (CDOMS apud BARRIO, 2010, p. 67).

Ao ter conhecimento do ultimato, Solano López agiu diplomaticamente em defesa do Uruguai. O ministro das Relações Exteriores do Paraguai, José Berges, redigiu nota ao Império, tornando a guerra iminente:

O governo da República considerará qualquer ocupação do território oriental por forças imperiais [...] como atentatório ao equilíbrio dos Estados do Prata, que interessa à República do Paraguai como garantia de sua segurança, paz e prosperidade e protesta da maneira mais solene contra tal alto, desincumbindo-se desde logo de toda responsabilidade das ulterioridades da presente declaração (YEGROS; BREZZO, 2013, p. 79).

As margens para uma solução diplomática para a crise reduziam-se, e as preparações para a guerra ganhavam força. Ao contrário da cautela que guiava o desejo por projeção internacional de seu pai e antecessor Carlos López, Francisco Solano López parecia, segundo o engenheiro britânico George Thompson, “ter a impressão de que o Paraguai só poderia fazer-se conhecido por meio da guerra” (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 231). Se as preparações militares de Carlos López aparentavam ter propósito defensivo, seu filho preparava-se naquele momento para contrariar o seu último conselho e tomar a espada para a resolução das questões pendentes do Paraguai, convicto de que suas forças somadas às de Urquiza seriam capazes de sobrepujar as desorganizadas forças brasileiras.

À despeito da ameaça paraguaia, as tropas brasileiras adentraram o território uruguaio em 12 de setembro de 1864. Tanto o governo brasileiro quanto o argentino agiam sob a

convicção de que Solano López não se lançaria à guerra. A capacidade militar do Paraguai e as intenções agressivas de Solano López eram sistematicamente minimizadas pelos agentes diplomáticos. Para Elizalde (DORATIOTO, 2002, p. 60), “o Paraguai não fez, não fará, nem pode fazer nada”. Já o ministro brasileiro no Paraguai, César Sauvan Viana de Lima, malgrado a intensificação das “atitudes hostis” das autoridades paraguaias contra o Império e a exaltação de Solano López na nota ao Império, considerava ainda, assentado na desproporção de recursos entre as partes, que o líder paraguaio “talvez apenas rompa relações” com o Brasil (*ibid*, p. 61).

O império prosseguiu com o prelúdio de intervenção. Em 20 de outubro de 1864, a diplomacia imperial firmou convênio de cooperação com Venâncio Flores consoante o acordo de Santa Lúcia. Não existia ainda, entretanto, declaração formal de guerra (YEGROS; BREZZO, 2013, p. 79). Deve-se ressaltar mais uma contradição da política imperial: esta declarava-se ainda em paz com o governo de Aguirre, mas estava associada com as forças rebeldes que concertavam a queda daquele governo. Pouco tempo antes, a missão Saraiva partira rumo ao Uruguai com instruções explícitas de defender os interesses nacionais “sem desviar-se da neutralidade no que respeita às questões e as lutas internas” (BARRIO, 2010, p. 57); agora, a diplomacia brasileira afastava-se deste curso ao tomar lado naquelas disputas intestinas. A ação brasileira, considerava o Visconde do Rio Branco, tornara-se exageradamente belicosa e rancorosa e comprometia o caráter benévolo que deveria pautar a intervenção. Poderia ser esta uma consequência da confusão política que dominava a condução da política externa. O Visconde do Rio Branco interpretou, no Parlamento, da seguinte maneira os acontecimentos:

“No Estado Oriental, não éramos somente inimigos externos, mas também inimigos internos, em relação ao governo de Montevideú; porque não nos limitamos a sustentar nossos direitos e a vingar nossas próprias ofensas; fizemos aliança com o chefe de uma revolução, tomamos parte na dissidência interna. Por consequência desafiamos contra nós, além dos ódios próprios de uma guerra externa, os ódios mais violentos da guerra civil” (CERVO, 1981, p. 103).

Por fim, acerca da campanha conduzida no Uruguai, Paranhos manifestava sua opinião: “radical, prepotente, intervencionista e desrespeitadora da soberania e dignidade do país vizinho” (*loc. cit.*). A opinião do Visconde do Rio Branco era, entretanto, minoria no debate parlamentar; era, pelo contrário, tida como inaceitável, em virtude de sua disposição para relevar as agressões de Aguirre.

Paralelamente à gestão de ressentimentos em relação ao governo uruguaio, intensificou-se a propaganda antiparaguaia. A agitada população brasileira foi exposta a uma

exagerada campanha midiática que qualificava Solano López como, entre outros, “bárbaro, Átila das Américas, ditador implacável”, e seu governo, “como a mais suprema forma de desrespeito humano” (CHIAVENATTO, 1979, p. 101). Dessa maneira, quando o Paraguai deu início à guerra ao invadir, em 23 de dezembro de 1864, o vulnerável estado do Mato Grosso, a opinião pública era manifestamente a favor da reciprocidade da violência. Consoante Cervo (1981, p. 104), “a opinião pública brasileira, ferida e humilhada, não suportaria mais provocações externas de pequenos Estados”. A publicação do periódico *A Semana Ilustrada* de 25 de dezembro de 1864, posterior a invasão paraguaia, ilustrava esse sentimento (IZECKSOHN, 2009, p. 397):

Um fato inaudito, da mais feroz selvageria acaba de ser praticado contra a integridade do Brasil! Infame, covarde e traiçoeiramente a nossa bandeira é insultada pelo bárbaro e despótico governo do Paraguai, governo indigno de reger os destinos de algum povo neste século onde impera só a luz da razão cultivada.

A guerra repercutiu de maneira profunda nos órgãos participantes da formulação da política externa. Sua legitimidade, entretanto, foi pouco questionada, uma vez que a agressão externa havia imposto ao país a guerra, como refletiu o Imperador na Fala diante da Assembleia Geral em 6 de maio 1865 (BRASIL, 1872, p. 572, grifo nosso):

O governo brasileiro, no firme empenho de vingar a soberania e a honra nacional ultrajadas, tem empregado todos os meios ao seu alcance na organização do exército e da armada para a guerra a que fomos provocados por aquela república [...] A justiça da causa, o patriotismo da nação e o valor de nossos soldados afinam-nos o mais completo triunfo.

O dever nacional de guerra tampouco é questionado; jamais, na verdade, foi posto em dúvida – a manifestação do Visconde de Sapucaí, na reunião de 21 de janeiro de 1865 do Conselho de Estado, exemplifica a opinião deste órgão, ao considerar “indeclinável o dever do Governo de organizar os meios de guerra contra as Repúblicas do Uruguai e do Paraguai” (ATAS DO CONSELHO DE ESTADO, 1977b, p. 14). O Visconde de Jequitinhonha reforçou: “Tome o governo a resolução que convier, e a mais pronta, para salvar o país, a dignidade do país” (ibid, p. 15). Os debates orientaram-se, assim sendo, no sentido de questões secundárias e laterais, quais sejam os problemas financeiros resultantes, o alistamento para o frágil exército, o recrutamento de escravos para o exército e a perturbação do processo eleitoral.

Solano López invadiu a província do Mato Grosso guiado por duas percepções: a ameaça de intervenção brasileira no Paraguai e a fraqueza militar do Império. Em primeiro lugar, Solano López convencera-se daquela máxima geográfica supracitada que previa que, assim que a República Oriental caísse em mãos brasileiras, o Império visaria o Paraguai. Em

segundo, a percebida inferioridade militar era resultado da t pida a o do exército brasileiro na campanha uruguaia. Nesta campanha, na qual o Império esperava demonstrar força, foram expostas as dificuldades e a demora do Império em mobilizar tropas (DORATIOTO, 2002, p. 70).

Essas interpreta es logo provaram-se imprecisas. Quanto ao primeiro aspecto, o governo brasileiro não possuía, na verdade, intenc es expansionistas no Paraguai. Mesmo quando a vitória da Tríplice Aliança já se figurava iminente, “a conquista ou a expansão territorial são afastadas pela unanimidade” no Parlamento (CERVO, 1981, p. 107). O Parlamento visava a resolu o das questões fronteiriças pelo mesmo princípio que havia regulado as negocia es anteriores, o *uti possidetis*.

Em segundo lugar, os erros de estratégia de Solano López tiveram como consequência a forma o de uma aliança contra seu país. No Uruguai, seu governo aliado já havia cedido lugar a um governo *colorado* simpático aos interesses brasileiros e argentinos. E mesmo que as tropas brasileiras fossem insuficientes para enfrentar o exército paraguaio¹⁵, a união entre as forças dos três países platinos neutralizava esta inferioridade. Em demonstra o de audácia insensata e descabida, Solano López, após atacar o Mato Grosso, avançou em dire o ao Rio Grande do Sul, por onde aspirava penetrar o território brasileiro. Para tal, era preciso atravessar território argentino, mas Mitre negou autoriza o. Confiante de que a oposi o federalista do país se uniria a ele uma vez que o levante fosse iniciado, Solano López invadiu a província de Corrientes (DORATIOTO, 2015, p. 197).

O apoio federalista não se materializou: Urquiza já havia abandonado a liderança da oposi o federalista para unir-se às forças de Mitre e, sem sua liderança, inexistia o entendimento necessário entre as províncias. Além disso, ao atacar de maneira precipitada o território argentino, Solano López favoreceu a inédita inversão dos eixos políticos do Prata: “o eixo Rio de Janeiro-Assun o, para conter Buenos Aires, era substituído pela aliança Rio de Janeiro-Buenos Aires, para conter Assun o” (DORATIOTO, 2014, p. 32). Os desenvolvimentos da missão Saraiva, que, anos antes, já prenunciavam a aproxima o entre as partes, somavam-se às afinidades ideológicas da Argentina e do Império e, agora,   convergência de interesses.

O governo uruguaio, anteriormente simpático ao Paraguai, já não o era mais. A resistência federalista mostrara-se incapaz de organizar forças para apoiar os esforços

¹⁵ O exército brasileiro na época era, com efeito, pequeno e desorganizado. O recrutamento forçoso representava uma grande fonte de insatisfa o. Diante da ameaça paraguaia, entretanto, foram criadas estruturas que organizavam e ampliavam as forças brasileiras e abrandavam a insatisfa o com o recrutamento (IZECKSOHN, 2009, p. 398).

paraguaios. E Argentina e Brasil uniram-se em seu projeto de hegemonia conjunta. A sorte do Paraguai na guerra já estava definida. Em 1º de maio de 1865, representantes da Argentina, do Brasil e do Uruguai formalizaram, em Buenos Aires, o Tratado da Tríplice Aliança.

As reações ao tratado no Parlamento eram mistas. Por um lado, Tomás Pompeu de Souza Brasil representava o grupo que tinha suas restrições com o tratado, o considerava oneroso ao Brasil, que “se obriga a fazer por si a conquista do Paraguai em favor da Argentina” (CERVO, 1981, p. 107). Isto porque a Guerra fora financiada com recursos brasileiros, fazendo com que as despesas brasileiras, da ordem de 59.393.004\$568 em 1863, saltassem para 169.536.838\$076 em 1867/1868, no auge da guerra (CHIAVENATTO, 1979, p. 177). Por outro lado, grupos no Parlamento consideravam aquele tratado aceitável. Pimenta Bueno considerava que por meio dele estavam satisfeitas as finalidades da guerra, cumprindo tanto objetivos tradicionais da diplomacia brasileira no Prata quanto a solução de questões mais recentes, quais sejam: o advento da paz, a manutenção da liberdade de navegação, a ascensão de um governo liberal no Paraguai, a integridade e a independência desta república e a reunião de condições necessárias para a resolução das questões fronteiriças (CERVO, 1981, p. 107).

A guerra foi catastrófica para o Paraguai: o território permaneceu ocupado pelas forças da Tríplice Aliança mesmo com o fim da guerra, sua população foi devastada, seus recursos econômicos exauridos e sua força militar por completo obliterada. Embora o Brasil tenha tomado posição de que a vitória não conferia aos países da Tríplice Aliança o direito de estabelecer fronteiras – não havia, neste tema, inteligência entre Brasil e Argentina; esse último país tencionava ampliar suas fronteiras às custas do derrotado –, o Paraguai teria de enfrentar negociações acerca deste tema de uma posição extremamente frágil.

Devem ser apontados, também, as consequências negativas da guerra para o Brasil. Além da perda humana, o país foi impelido a realizar concessões “alfandegárias, financeiras e políticas” para financiar seu esforço de guerra, as quais debilitaram o processo primitivo de industrialização nacional, e a firmar compromissos os quais teria, posteriormente, dificuldade em cumprir. Ainda a partir desta desastrosa guerra, a influência do Brasil atingiu seu ápice com o desfecho favorável nas questões fronteiriças e de navegação e começou a declinar (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 257). A campanha brasileira na Guerra do Paraguai assume, dessa maneira, os traços de uma vitória pírrica, expressão que faz alusão a uma vitória obtida ao elevado preço de perdas potencialmente insuperáveis.

A desinteligência entre o Brasil e Argentina na questão da definição de limites levou o Brasil a negociar em separado a paz com o Paraguai, o que era vedado pelo Tratado da

Tríplice Aliança. O Barão de Cotegipe, que negociara a paz, defendeu a tomada desta postura no Senado; eram seus objetivos: “deixar claro que a posição brasileira era sem vistas ambiciosas [...]; não ter que apoiar cegamente a Argentina em suas pretensões; e resguardar os direitos e a dignidade do Paraguai” (CERVO, 1981, p. 111). Em verdade, desde 1868 a aliança entre os dois países havia sido atenuada, mercê da troca de governantes em ambas as partes, que, ao contrário de seus antecessores, eram contrários a continuidade do acordo uma vez findada a guerra (DORATIOTO, 2014, p. 34).

Desta posição de força vis-à-vis o Paraguai, o Império pôde negociar, o fazendo em separado dos governos uruguaio e argentino, em seus próprios termos. Assim, garantiu a definição das fronteiras nos termos preferidos pelo Império e a livre navegação dos rios. O acordo previa, ainda, a manutenção de tropas brasileiras em solo paraguaio, dando respaldo à influência do Império na organização política desta república (*ibid*, p. 37). As tropas brasileiras permanecem no Paraguai até a celebração dos tratados de paz e de limites entre Argentina e Paraguai (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 256).

5.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Guerra do Paraguai marcou a conquista decisiva das reivindicações brasileiras no que concerne o tema e o recorte temporal deste trabalho. As questões fronteiriças que dominaram os anos imperiais – isto é, excluindo aquelas questões que se estenderam ao longo dos anos seguintes – foram enfim resolvidas; e em concordância com o desejo do Rio de Janeiro. A consolidação do território nacional herdado de Portugal, grande objeto deste estudo, era assim garantido. A livre navegação, outra antiga reivindicação brasileira, era também consagrada.

É difícil determinar, entretanto, se a Guerra do Paraguai tinha essas questões como objetivos estratégicos claramente delimitados antes da deflagração da luta. Isto porque a diplomacia brasileira passava por um período de até então desconhecida falta de coesão e de princípios ideológicos como reguladores de sua ação. Além disso, os ressentimentos da opinião pública e até mesmo dos órgãos participantes da política externa aparentam ter guiado a condução da diplomacia brasileira de maneira decisiva, sobrepondo-se ao pragmatismo e a rigidez ideológica da década de 1850.

A Guerra do Paraguai deve ser, ainda, apontada como fruto de atuação imprudente e irrefletida da diplomacia brasileira. A deflagração desta desastrosa guerra que mancha a

história do subcontinente foi consequência, em grande parte, desta fragilidade na condução diplomática do país à época.

É verdade que a estabilização do sistema regional não foi garantida com a Guerra do Paraguai. Este maior entendimento entre os países ocorreria apenas na década de 1880. Mas atendo-se ao tema do estudo, isto é, a consolidação do território e a garantia da soberania brasileira sobre ele durante o período imperial, é a Guerra do Paraguai que encerra este ciclo.

6 CONCLUSÃO

O trabalho buscou analisar a atuação diplomática brasileira ao longo de aproximadamente cinquenta anos no século XIX, focando exclusivamente nas ações voltadas à manutenção da soberania e da integridade territorial. Ao fim deste longo estudo, é possível traçar uma clara divisão entre três períodos da política externa brasileira, cada qual com sua peculiaridade e orientação: o primeiro estende-se de 1822 até meados da década de 1840; o segundo inicia nesta mesma década e dura cerca de uma década, até metade da década de 1850; e o terceiro perdura até o fim da Guerra do Paraguai.

O primeiro período, em verdade, inicia-se antes de nossa independência. Esta parte é, com efeito, extensão do domínio luso sobre o Brasil. Assim como conservaram o poder político, remanescendo um português no trono brasileiro, mantiveram também as rédeas de

condução da atuação diplomática nacional. Como resultado, a política externa brasileira do período tem poucos aspectos verdadeiramente brasileiros. É, por contrário, profundamente portuguesa, refletindo a o cenário de submissão pelo qual passava um Estado outrora glorioso. Governando respaldado por uma carta constituinte que lhe outorgava grandes poderes e, concomitantemente, poucas responsabilidades, Dom Pedro I, certamente o personagem principal da atuação diplomática deste intervalo, conduz o Brasil à mesma posição subserviente da pátria-mãe perante as nações mais poderosas do continente europeu e inicia longas duas décadas de relações assimétricas extremamente danosas para o Brasil. Mesmo nas relações simétricas continentais, a política externa é regida por premissas europeias e leva a uma desastrosa guerra contra as Províncias Unidas.

Soma-se ao período a instabilidade interna, parcialmente em rejeição à centralização política da Constituição de 1824, que demanda grandes atenções do governo e o impede de desenvolver uma política externa ativa, ressaltando, desta maneira, a erosão entre os limites da política interna e da política externa e a grande influência daquela sobre esta. O saldo deste primeiro período, caracterizado, portanto, por uma política externa eurocentrista e intimidada e restringida por fatores domésticos, é negativo.

O rompimento com o fracasso desta política ocorre gradativamente ao longo da Regência e dos primeiros anos do Segundo Reinado. A quebra definitiva é marcada pela ascensão de Paulino de Sousa, o Visconde do Uruguai, ao posto de Ministro dos Negócios Estrangeiros, inaugurando a segunda fase da política externa brasileira independente. Esta, em comparação à conduzida por Dom Pedro, demonstra relativa autonomia e é pautada sob princípios ideológicos em nome da defesa territorial, respaldada também, deve ser dito, por uma conjuntura econômica e política mais favorável.

Neste período, vultuosos obstáculos são colocados à frente do Brasil, efetivamente ameaçando sua integridade territorial, tanto a norte quanto a sul. A navegação dos rios torna-se também intimamente ligada à estratégica defesa territorial e passam a ser questões interligadas. Deve-se ressaltar outras grandes mudanças domésticas que enriquecem a atuação estrangeira do período: o fortalecimento das instituições brasileiras e sua maior participação no processo decisório a despeito da restituição do Poder Moderador.

A formulação de uma concreta política de atuação diplomática, pautada por princípios reguladores e com objetivos claramente delimitados, evidencia a rápida evolução pela qual a política externa brasileira passa. Ainda assim, existem notáveis contradições entre as políticas exercidas nas diferentes bacias e o período é marcado pela ausência de resultados a curto

prazo, tendo em vista a fragilidade dos arranjos realizados no Prata, que não impedem a reativação de tensões poucos anos mais tarde.

A impossibilidade de traduzir este planejamento diplomático em resultados exitosos a curto prazo no Prata desgasta a liderança ideológica dos princípios de Paulino de Sousa. Este terceiro intervalo é marcado também pela ausência de uma figura capaz de unir a política externa e conduzi-la decisivamente – ao passo que é possível apontar uma figura dominante para os outros dois períodos, Dom Pedro para o primeiro e Paulino de Sousa para o segundo, este espaço temporal carece de uma personalidade característica. Inaugura-se, dessa maneira, o terceiro período abordado do trabalho, que se estende até a Guerra do Paraguai.

A diplomacia imperial encontra-se, portanto, sem liderança ideológica, sem uma figura representativa e humilhada pela Inglaterra; o governo, por sua vez, está enfraquecido pela quebra das casas bancárias e inflado por reivindicações públicas e ressentimentos. A fragilidade ideológica é observada pelos apelos que reivindicam atuação brasileira a fim de defender a honra nacional ofendida pela incursão paraguaia.

A diplomacia brasileira parece contrariar a máxima de Carl von Clausewitz – “ninguém começa uma guerra – ou melhor, ninguém de bom senso deveria fazê-lo – sem primeiro ter em sua mente o que pretender alcançar por meio dessa guerra”. Não é claro se a imprudente intervenção brasileira no Uruguai, que desencadeia a guerra, havia delimitado claramente os objetivos estratégicos que esperava atingir. Ainda assim, a Guerra do Paraguai marca o fim deste trabalho, pois as negociações consagram o entendimento do Rio de Janeiro acerca das fronteiras e da limitação fluvial, afastando efetivamente as ameaças ao território nacional e à soberania brasileira no Sul do país.

A política externa imperial atinge, assim, sucesso na manutenção do território nacional. Há de ser feita a ressalva de que, ao longo do caminho, a atuação brasileira mostrou-se plena de incongruências e hipocrisias – nas políticas de navegação das bacias hidrografias, na revolta com a estratégia aplicada pelos paraguaios nas negociações, na invasão do Uruguai sem declaração de guerra e na posterior firma de acordo com Flores que desperta a ira paraguaia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign policy analysis: new approaches**. Nova Iorque: Routledge, 2011.

ALMEIDA, João Daniel de. **História do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

ATAS DO CONSELHO DE ESTADO: Terceiro Conselho de Estado (1857-1864). 197?a. Disponível em:
<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/AT_AtasDoConselhoDeEstado.asp>.

ATAS DO CONSELHO DE ESTADO: Terceiro Conselho de Estado (1865-1867). 197?b. Disponível em:
<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/AT_AtasDoConselhoDeEstado.asp>.

BARBOSA, Pedro Henrique Batista. As Tarifas Alves Branco: entre o protecionismo e a preocupação fiscal. **Em tempo de histórias**, n. 24, p. 60-82, 2014.

BARRIO, Cesar de Oliveira Lima. **A Missão Paranhos ao Prata (1864-1865): diplomacia e política na eclosão da Guerra do Paraguai**. Brasília: FUNAG, 2010.

BASILE, Marcello. O laboratório da nação: a era regencial (1831-1840). In: GRINBERG, Keila; SALLES, Ricardo (Org.). **O Brasil Imperial, volume II: 1831 - 1870**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 53-120.

BETHELL, Leslie. The independence of Brazil. In: BETHELL, Leslie (Ed.). **The Cambridge history of Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 157-196.

BRASIL. **Fallas do throno: 1826 a 1856**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional e Imperial, Typographia Nacional, 18--?. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/20519>>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. **Fallas do throno: desde o anno de 1823 até o anno de 1872**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1872. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/22781>> .

_____. **O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros (1858-1862)**. Brasília: FUNAG, 2005.

BREUNING, Marijke. **Foreign policy analysis: a comparative introduction**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2007.

CARNEIRO, David. **História da Guerra Cisplatina**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1983.

CERVO, Amado. **O parlamento brasileiro e as relações exteriores: 1826-1889**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

_____. Introdução à política externa e às concepções diplomáticas do período imperial. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)**. Brasília: Funag, 2013. p. 41-52.

_____. A dimensão regional e internacional da independência. In: CERVO, Amado; RAPOPORT, Mario (Org.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2015. p. 75-115.

_____; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2015.

CHIAVENATTO, Júlio José. **Genocídio americano: A Guerra do Paraguai**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

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

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

_____. **Relações Brasil-Paraguai**: afastamento, tensões e reaproximação (1889-1954). Brasília: FUNAG, 2012.

_____. **O Brasil no Rio da Prata**. Brasília: FUNAG, 2014.

_____. Formação dos Estados nacionais e expansão do capitalismo no século XIX. In: CERVO, Amado; RAPOPORT, Mario (Org.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Revan, 2015. p. 161-226.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

EL-KAREH, Almir Chaiban. A companhia de Navegação e Comércio do Amazonas e a defesa da Amazônia brasileira: o imaginado grande banquete comercial. In: **Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica e da VI Conferência Internacional de História de Empresas**. 2003. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/arquivos/2003_almir_chaiban_el_kareh_a-companhia-de-navegacao-e-comercio-do-amazonas-e-a-defesa-da-amazonia-brasileira-o-imaginado-grande-banquete-comercial.pdf>. Acesso em: 27 maio 2016.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FERREIRA, Gabriela. Conflitos no rio da Prata. In: GRINBERG, Keila; SALLES, Ricardo (Org.). **O Brasil Imperial, volume I: 1808 - 1831**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 309-341.

_____. Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai): A construção dos instrumentos da diplomacia brasileira. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964)**. Brasília: FUNAG, 2013. p. 123-158.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. **As fronteiras do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

_____. **Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas**: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. Brasília: FUNAG, 2015.

GREGÓRIO, Vitor Marcos. **Uma face de Jano**: A navegação do rio Amazonas e a formação do Estado brasileiro (1838-1867). 2008. Dissertação (Mestrado) - Curso de História Social, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

_____. O progresso a vapor: navegação e desenvolvimento na Amazônia do século XIX. **Nova Economia**, v. 19, n. 1, p. 185-212, 2009.

HARING, Clarence Henry. **Empire in Brazil: a new world experimente with monarchy**. Nova Iorque: Norton & Company, 1968.

HERMANN, Margaret; HERMANN, Charles. Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, 1989, p. 361-377.

HILL, Christopher. **The changings politics of foreign policy**. Londres: Palgrave Macmillan, 2003.

HUDSON, Valerie. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1-30, março 2005. Acesso em 7 abril de 2016.

_____. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theories**. Plymouth: Rowman & Littlefield, 2014.

IZECKSOHN, Vitor. A Guerra do Paraguai. In: GRINBERG, Keila; SALLES, Ricardo (Org.). **O Brasil Imperial, volume II: 1831 - 1870**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 385-424.

KARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey; BEASLEY, Ryan. **The analysis of foreign policy in comparative perspective: domestic and international influences on state behavior**. Londres: Sage Publications, 2013.

LE COINTE, Paul. **L'Amazonie brésilienne: le pays, ses habitants, ses ressources**. Notes et statistiques jusqu' em 1920. Paris: Augustin Challamel, 1922.

LOBELL, Steven; RIPSAN, Norrin; TALIAFERRO, Jeffrey. **Neoclassical realism, the state, and foreign policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

LYNCH, John. The River Plate republics from independence to the Paraguayan war. In: BETHELL, Leslie (Ed.). **The Cambridge history of Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 615-678.

MAGNOLI, Demétrio. **O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

MANZUR, Tânia Maria Pechir Gomes. Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico. **Revista brasileira de política internacional**. 42.1, 1999, p. 30-61.

MEARSHEIMER, John. Structural realism. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. **International relations theory: Discipline and diversity**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 58-76.

MENDONÇA, Renato. **História da política exterior do Brasil: do período colonial ao reconhecimento do Império (1500-1825)**. Brasília: FUNAG, 2013.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A expansão do Brasil e a formação dos Estados na Bacia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai (da colonização à Guerra do Paraguai)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

NABUCO, Joaquim. **Um Estadista do Império**. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1899.
Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/179441>>.

PALM, Paulo Roberto. **A abertura do rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro**. Brasília: FUNAG, 2009.

PESAVENTO, Sandra. Uma certa Revolução Farroupilha. In: GRINBERG, Keila; SALLES, Ricardo (Org.). **O Brasil Imperial, volume II: 1831 - 1870**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 233-296.

PIMENTA BUENO, José Antonio. **Direito público brasileiro e analyse da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. E Const. de J. Villeneuve E C, 1857.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1945

_____. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, junho 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf>. Acesso em 5 abril de 2016.

RAMOS, Antonio. **La independencia del Paraguay y el Imperio del Brasil**. Brasília: FUNAG, 2016.

RELATÓRIO DA REPARTIÇÃO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS: Apresentado a Assembleia Geral Legislativa. 1864. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1500/000002.html>>

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Introdução à história das Relações Internacionais**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1967.

RUIZ MORENO, Isidoro. **Historia de las relaciones exteriores argentinas: (1810-1955)**. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1961.

RUSSETT, Bruce. Liberalism. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. **International relations theory: Discipline and diversity**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 96-115.

SALOMON, Mônica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 5 abril de 2016.

SANCHEZ, Michelle et al. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 125-143, novembro 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/09.pdf>. Acesso em 5 abril de 2016.

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

_____. Duarte da Ponte Ribeiro: definindo o território da monarquia. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **Pensamento diplomático brasileiro**: formuladores e agentes da política externa (1750-1964). Brasília: FUNAG, 2013. p. 159-194.

SILVA, Guilherme; GONÇALVES, Williams. **Dicionário de Relações Internacionais**. Barueri: Manole, 2010.

STEANS, Jill; PETTIFORD, Lloyd; DIEZ, Thomas; EL-ANIS, Imad. **An introduction to International Relations theory**: perspectives and themes. Essex, Inglaterra: Pearson, 2010.

TORRES, Miguel Gustavo de Paiva. **O visconde do Uruguai e sua ação diplomática para a consolidação da política externa do império**. Brasília: FUNAG, 2011.

VIANA, Hélio. **História das fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Laemmert, 1948.

YEGROS, Ricardo Scavone; BREZZO, Liliana. **História das relações internacionais do Paraguai**. Brasília: FUNAG, 2013.