

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO

CHRISTIAN EDWARD CYRIL LYNCH

VISCONDE DO URUGUAI: REALISMO PERIFÉRICO,
CONSTRUÇÃO DO ESTADO E GEOPOLÍTICA NA
AMÉRICA IBÉRICA OITOCENTISTA

LYNCH, Christian Edward Cyril
VISCONDE DO URUGUAI: REALISMO PERIFÉRICO,
CONSTRUÇÃO DO ESTADO E GEOPOLÍTICA NA
AMÉRICA IBÉRICA OITOCENTISTA
R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 178(475): 281-296, set./dez. 2017

Rio de Janeiro
set./dez. 2017

III – COMUNICAÇÕES NOTIFICATIONS

VISCONDE DO URUGUAI: REALISMO PERIFÉRICO, CONSTRUÇÃO DO ESTADO E GEOPOLÍTICA NA AMÉRICA IBÉRICA OITOCENTISTA

VISCONDE DE URUGUAY: PERIPHERAL REALISM, CONSTRUCTION OF THE STATE AND GEOPOLITICS IN NINETEETH-CENTURY IBERIAN AMERICA

CHRISTIAN EDWARD CYRIL LYNCH¹

Resumo:

A presente comunicação tem como objetivo discutir alguns aspectos da atuação política e da obra de Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai, e sua importância para a formação e consolidação da política externa brasileira. Tendo como objetivo primordial a preservação do Estado nacional e a consolidação da posição do Império brasileiro no contexto das emergentes nações independentes da América ibérica, a atuação de Uruguai à frente do Ministério dos Negócios Estrangeiros se sustentou na tentativa de manter o máximo de independência possível com relação às grandes potências internacionais e pela busca do equilíbrio e da limitação das pretensões expansionistas no continente. Do ponto de vista teórico, buscamos mostrar como o realismo dos meios, pelo qual Uruguai e a diplomacia brasileira se tornaram célebres, não implica a desconsideração com os valores universais do direito internacional e do liberalismo em voga. Ao contrário, a racionalização da ação política aparece, no argumento de Uruguai, como o único meio possível para alcançar a estabilidade e

Abstract:

This paper aims to discuss some aspects of the political actions and works of Paulino Soares de Sousa, the Viscount of Uruguay, and their importance to the formation and consolidation of Brazilian foreign policy. In the larger context of preserving the national state and consolidating the position of the Brazilian Empire in the emerging independent nations of Iberian America, Uruguay's performance as Foreign Minister was based both on an attempt to maintain as much independence as possible from the major international powers, and on the pursuit of balancing and limiting expansionist ambitions on the continent. From a theoretical point of view, we seek to show how the realism of means through which Uruguay and Brazilian diplomacy became famous for does not imply disregard for the universal values of international law and popular liberalism. Quite conversely, the rationalization of political action appears in Uruguay's lines of argumentation as the only possible way to achieve stability and security in a peripheral context in which

1 – Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (antigo IUPERJ, atual IESP-UERJ). Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Rio de Janeiro (IESP-UERJ, antigo IUPERJ) e da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

segurança em um contexto periférico onde os valores universais do direito estão submetidos às circunstâncias de constante risco de desordem e facciosismo que animam as disputas políticas do continente.

Palavras-chave: Realismo; Idealismo; Relações Internacionais; Estado Nacional.

universal right values are subject to the constant risk of chaos and factionalism that foster political disputes on the continent

Keywords: Realism; Idealism; Foreign affairs; National State.

É impossível compreender a política brasileira naquilo que ela tem de mais essencial caso se reduza a importância central que a preservação da unidade do território nacional ocupou nas décadas que precederam e sucederam a independência do país. Tratava-se, naquele contexto, de cumprir um desígnio que, nascido com um cunho milenarista, adquiriu forma, no final do século XVIII, junto à elite política luso-brasileira: a ideia de um grande e poderoso Império que, sediado no Brasil, dominaria todo o hemisfério sul graças ao comércio dos produtos produzidos em suas terras. A vastidão de um território desocupado produzia nas imaginações a especulação sobre a existência de uma quantidade surpreendente de riquezas minerais ou naturais ocultas e uma fronteira agrícola de expansão indefinida. Adequadamente conduzida por um Estado forte e interventor, a América Portuguesa cumpriria o destino de grandeza profetizado no século XVII por Padre Antônio Vieira; ela haveria de ser, segundo Hipólito da Costa, “o mais extenso, bem defendido e poderoso império, que é possível que exista na superfície do globo no estado atual das nações que o povoam”². Por esse motivo, pode-se afirmar que o primeiro sentido da história brasileira foi o do descobrimento, conquista, ocupação e integração do espaço nacional³. Contudo, as elites políticas que erigiram a nação brasileira não ignoravam o contraste entre o Império potencial ou futuro – rico e poderoso – e o reino atual – pobre e fraco. Era o que lembrava na Constituinte de 1823 o futuro Visconde de Cairu: “O Brasil é grande em possibilidade, e não em atualidade”⁴. A despropor-

2 – LYRA, Maria de Lourdes Viana. *A Utopia do Poderoso Império: Portugal e Brasil, bastidores da política: 1798-1822*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1994, p. 127.

3 – RODRIGUES, José Honório. *História combatente*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, pp. 94-101.

4 – ANAIS da Assembleia Constituinte Brasileira, sessão de 18 de agosto de 1823.

ção entre fins e meios os levava logicamente a defender a necessidade de um poder unitário poderoso para cumprir aquele desiderato.

Ciente das turbulências do processo de emancipação na América Hispânica, iniciado quinze anos antes, os conservadores brasileiros defenderam um governo representativo centralizado em torno do chefe de Estado, amparados num diagnóstico de amorfia da sociedade colonial e da necessidade primária de ordem como condição do progresso. Este projeto foi reciclado na década de 1830 pela ala direita do antigo partido moderado, liderada por Bernardo Pereira de Vasconcelos, para justificar a criação de um modelo institucional diverso daquele resultante do Ato Adicional de 1834. Ocupados primariamente com a tarefa de construção do Estado nacional, tão bem estudada por José Murilo de Carvalho, os estadistas saquaremas estavam às voltas com o problema de garantir a unidade do imenso território desocupado e com o desaproveitamento dos recursos econômicos e naturais. Por um lado, era preciso garantir a sua integridade contra as ameaças representadas pelo inconformismo em torno do modelo político adotado, eventualmente manifestado pelas oligarquias provinciais. Por outro, era preciso, no âmbito da política externa, garantir aquele mesmíssimo território contra ameaças representadas por vizinhos republicanos e por processos políticos turbulentos que colocavam em risco a segurança do Império que se pretendia criar⁵.

O principal articulador de uma concepção política saquarema para o plano das relações internacionais, porém, não seria Vasconcelos. Com sua morte, em 1850, o bastão de principal teórico do partido passou às mãos de seu mais próximo e querido discípulo: Paulino José Soares de Sousa, depois Visconde do Uruguai. Principal auxiliar de Vasconcelos durante o Regresso, quando o ajudou a preparar as leis que estruturaram o modelo político saquarema, e ministro da Justiça em 1842-43, durante o primeiro gabinete do futuro Marquês de Paraná, de sua pluma haviam partido as principais decisões que conformaram a severa repressão dos luzias insur-

5 – CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. 2ª edição revista. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, 1996.

retos em Minas e São Paulo. Deslocado para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, ensaiou uma redefinição da política externa brasileira, que a queda do gabinete acabou por adiar. Paulino pôde retomá-la quando retornou àquela pasta, durante o longo gabinete saquarema de 1849-1853. Desde 1831, nada menos que 27 políticos haviam se sucedido na chefia daquele ministério; seria Paulino, portanto, durante os quatro anos em que esteve à frente dele, o primeiro ministro brasileiro com capacidade e tempo para desenvolver uma política externa de longo prazo. Além de criar e organizar administrativamente o corpo diplomático brasileiro, calcado em princípios minimamente profissionais, o autor do *Ensaio sobre o Direito Administrativo* pôde formular as diretrizes-mestras que, até pelo menos o final do Império, sustentariam e legitimariam a política externa brasileira⁶. Se, conforme já referido, a unidade do território legada da colonização portuguesa aparecia como um traço essencial da imagem do Estado imperial nutrida pelos saquaremas, a sua garantia seria erigida por Uruguai à condição de fim todo da política externa brasileira. “Cabeça política como não temos tido meia dúzia desde a separação da mãe pátria”, Uruguai teria sido, na opinião do Visconde de Mauá, veiculada em discurso na Câmara dos Deputados, “quem, por assim dizer, iniciou uma política externa em nosso país”⁷. Passou pela cabeça de Paulino escrever um ensaio sobre a política externa brasileira, informado por sua própria experiência, ideia de que logo desistiu:

A história de tais acontecimentos, escrita por quem foi neles, há pouco tempo, também ator, e teve nas mãos o fio dos segredos da época, pode fazer mal, quando os fatos não manifestaram ainda todas as consequências que os pejam (Uruguai, 1862, p. 5).

Isso não significa que seu pensamento a respeito não possa ser reconstituído por outros documentos. É o que aqui se fará.

Da leitura de todos os estudiosos que se debruçaram seja sobre a ação política, seja sobre o pensamento de Paulino José Soares de Sousa,

6 – FLEIUSS, Max. *História administrativa do Brasil*. Segunda edição. São Paulo: Melhoramentos, 1925, p. 259.

7 – *Apud* SOUSA, José Antônio Soares de. *A vida do Visconde do Uruguai*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1944, pp. 269-270.

depreende-se uma verdadeira unanimidade em torno do seu caráter político realista por excelência. Desde que Oliveira Vianna buscou em *O idealismo da Constituição* (1939) e *Instituições políticas brasileiras* (1949), distinguir de modo sistemático o pensamento conservador do Império como um “idealismo orgânico”, em contraposição ao “utópico”, próprios dos liberais, muitos foram os estudiosos que se debruçaram especificamente sobre o Visconde do Uruguai, compreendido como autor arquetípico do “realismo político” do Brasil oitocentista⁸. Um primeiro conjunto de obras procurou situá-lo como patriarca de uma linhagem de autores caracterizados por aquele “realismo”, em perspectiva “nacionalista”. O primeiro deles foi Guerreiro Ramos, para quem o *Ensaio sobre o Direito Administrativo* era “um dos primeiros documentos da posição crítico-assimilativa em face da produção cultural estrangeira”⁹. Vinte anos depois, Wanderley Guilherme dos Santos aprofundou aquela perspectiva ao situar o Visconde do Uruguai como patriarca de uma linhagem de pensadores “autoritários instrumentais”, ou seja, para os quais era preciso empregar o Estado forte como agência modernizadora destinada a liberalizar a sociedade brasileira¹⁰. De forma mais detida, dois autores se dedicaram a compreender o pensamento do visconde no contexto geral da ação dos “saquaremas”: João Camilo de Oliveira Torres e Ilmar Rohloff de Mattos, o primeiro em perspectiva filosófica, e o segundo, sócio-historiográfica¹¹. Dois autores específicos sobre a ação e a prática do Visconde, em forma de capítulos de livro, merecem menção por sua primazia e qualidade. O primeiro foi Ubiratan Borges de Macedo, para quem Paulino teria sido “o iniciador do nacionalismo no Brasil”¹². O segundo foi o já referido Ilmar Mattos, que mais uma vez explica o pensamento do Visconde no con-

8 – VIANNA, Oliveira, *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Record, 1974.

9 – RAMOS, Alberto Guerreiro. *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Segunda edição. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995 [1954], p. 276.

10 – SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

11 – TORRES, João Camilo de. *Os construtores do Império*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968; MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema: a formação do Estado Imperial*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Access, 1994.

12 – MACEDO, Ubiratan Borges de. “O visconde do Uruguai e o liberalismo doutrinário do Império”. In: CRIPPA, Adolpho (org). *As ideias políticas no Brasil*. Volume I. São Paulo: Editora Convívio, 1979, p. 231.

texto de construção do Estado nacional, estatista e escravista¹³. Naquele mesmo ano, os estudos sobre o Visconde foram renovados no campo da ciência política, por meio de uma obra que comparava os pensamentos conservador e liberal tomando como arquétipos Uruguai e Tavares Bastos¹⁴. Dois anos depois, veio a consagração definitiva do Visconde como grande clássico, graças à republicação do Ensaio sobre o direito administrativo, com a introdução escrita por José Murilo de Carvalho e que serviria de baliza para estudos posteriores¹⁵. De lá para cá os estudos se multiplicaram, com numerosas teses e dissertações de mestrado sobre o Visconde, entre as quais cumpre destacar as de Ivo Coser e Miguel Gustavo de Paiva Torres¹⁶.

O descendente do Visconde, José Antônio Soares de Sousa, que foi também seu principal biógrafo, deixou a este respeito um retrato preciso já em 1944:

Em Paulino, prevalecia o político que pesava os homens e as coisas, sem partido, sem rancores, mas, também, sem grandes simpatias: apenas como elementos necessários para o seu jogo de equilíbrio, que não passava de uma etapa entre o passado e o futuro, como são todos os momentos presentes¹⁷.

Noutra obra, José Antônio afirmaria que, especificamente no âmbito da política externa, seu antepassado tinha “o dom de se despersonalizar, ou seja, de subtilizar a sua ação a ponto de que nela se não visse o homem, senão a política, política esta não menos enérgica, não menos brasileira,

13 – MATTOS, Ilmar Rohloff. *O lavrador e o construtor: o Visconde do Uruguai e a construção do Estado Imperial*. In: PRADO, Maria Emília (org). *O Estado como vocação: ideias e práticas políticas no Brasil oitocentista*. Rio de Janeiro: Access, 1999.

14 – FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império – o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 1999.

15 – CARVALHO, José Murilo de. *Entre a autoridade e a liberdade*. In: URUGUAI, Paulino José Soares de Sousa, *Visconde de. Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 2001.

16 – COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil (1823-1865)*. Belo Horizonte: UFMG, 2008; TORRES, Miguel Gustavo de Paiva. *O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

17 – SOUSA, José Antônio Soares de. *Op. cit.*, p. 355.

mas inteiramente pessoal”¹⁸. Era preciso racionalmente incorporar o acidental e o contingente no cálculo político: “O imprevisto, para Paulino, era uma probabilidade não pensada, mas que tinha de ser incluído dentro do seu plano racional”¹⁹. Quando, depois da queda de Rosas, Paulino teve oportunidade de conhecer o famoso liberal e futuro presidente da República, o argentino Domingo Sarmiento, no Rio de Janeiro, não deixou escapar a sua impressão sobre ele: “O homem tem muito merecimento e é muito interessante, mas tem cabeça mais poética do que política”²⁰. Por política, está claro, Paulino aludia ao “gosto pelos fatos positivos” de seu mestre Vasconcelos. O que surpreende, porém, é que o realista Paulino detestasse o exercício do poder: “Temos idas e vindas a São Cristóvão, maçadas de pretendentes, queixas e recriminações dos amigos, descomposturas e calúnias nos periódicos, contrariedades sem número, e tudo quanto há de ruim”²¹. Ele dizia sentir, por isso, “um desejo que me toca o desespero de me ver livre deste inferno chamado ministério, contrário aos meus hábitos, caráter e interesses”²².

Seja como for, seus escritos e discursos deixam transparecer um temperamento iniludivelmente realista em matéria de relações internacionais²³. Entre os escritos do visconde, encontra-se o seguinte: “O essencial, nos tempos em que vivemos, é ter força. O direito é o menos. Dou pouca

18 – Apud SOUSA, José Antônio Soares de. *Honório Hermeto no Rio da Prata*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, c. 1955, p. 243.

19 – SOUSA, José Antônio Soares de. *Op. cit.*, p. 244.

20 – Apud SOUSA, José Antônio Soares de. *A Missão Bellegarde ao Paraguai (1849-1852)*. Volume II. Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações, 1968, p. 311.

21 – Apud SOUSA, José Antônio Soares de. *Op. cit.*, p. 291.

22 – Apud SOUSA, José Antônio Soares de. *Op. cit.*, p. 297.

23 – Identificada a autores como Hobbes e Maquiavel, o realismo entende que, na medida em que o poder seria anterior à sociedade, justiça, lei e moralidade, as relações internacionais se dariam no contexto de um estado pré-social de natureza equivalente ao estado de guerra potencial ou declarado. A segurança nacional seria garantida pela criatividade pessoal de um líder forte, capaz de garantir a ordem nacional contra os perigos da anarquia sistêmica. O realismo se contrapõe assim ao idealismo, que imagina uma sociedade internacional baseada não na política, mas na ética, comprometida com a liberdade moral e com a autonomia individual. Os autores representativos dessa tradição seriam Rousseau e Kant (CLARK, Ian. Traditions of thought and classical theories of international relations. In: Ian Clark e Iver Neumann (ed.). *Classical theories of international relations*. Oxford: MacMillan Press, 1996, p. 8).

importância às boas razões, quando em último caso não há força para as fazer valer, e para repelir uma agressão”²⁴. Não era apenas nessa descrença a respeito da eficácia do direito por si mesmo que ele deixava transparecer sua identidade com Vasconcelos. Ele também rejeitava o recurso a princípios absolutos e universais como guias da ação política, preferindo a experiência transmitida pragmaticamente pela história: “Se as lições da história, se os fatos que se passam nos nossos dias e diante dos nossos olhos não nos servirem para nos regularmos em casos semelhantes, não sei que utilidade prática poderá trazer a História”²⁵. Do reconhecimento do primado da força sobre o direito e da experiência particular sobre o universalismo, resultava que os estadistas brasileiros não deveriam seguir “aquela política que é a melhor abstratamente, mas sim aquela que é a melhor entre as possíveis”²⁶. Ao lado dessas convicções, somava-se, enfim, o nacionalismo que, manifestando-se no plano da política interna pela rejeição da importação acrítica de ideias, no plano da externa rechaçava qualquer ingerência das potências europeias nos negócios sul-americanos.

Era efetivamente para a América do Sul que Paulino voltava as vistas da diplomacia brasileira, prioridade que transparecia na organização administrativa do corpo diplomático: “Pela nova organização do corpo diplomático, tem de ser elevadas as categorias das legações da América, as quais pretendo dar mais importância e vantagens que às da Europa”²⁷. Era esta nova orientação a que um contemporâneo aludia como “a grande política americana”, voltada para a solução das questões de limites, para garantia de paz com os países vizinhos²⁸. Embora aqui o Brasil ocupasse uma posição de destaque, relativamente confortável, tais relações poderiam ter o seu equilíbrio subvertido se sofressem interferências das grandes potências externas, que àquela altura eram três: Grã-Bretanha,

24 – *Apud* SOUSA, José Antônio Soares de. *A vida do Visconde do Uruguai*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1944, p. 562.

25 – *ANAIS da Câmara dos Deputados*. Sessão de 4 de junho de 1852.

26 – *Apud* TORRES, Miguel Gustavo de Paiva. *Op. cit.*, p. 180.

27 – *Apud* TORRES, Miguel Gustavo de Paiva. *Op. cit.*, p. 176).

28 – CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores*. Brasília: UNB, 1981, p. 29.

a França e os Estados Unidos. Contra elas, a capacidade de resistência armada dos países do subcontinente, incluindo o Brasil, era diminuta, ou mesmo nula. Hierarquizando as prioridades no âmbito da política internacional, Uruguai entendia ser necessário garantir ao Brasil a simpatia, ou ao menos a neutralidade daquelas três potências, para preservar o quadro de relativo equilíbrio de poderes subcontinental, que lhe era favorável, sem o qual o país não estaria em posição segura para o exercício de sua política geográfica. Assim, ficam claras as razões conferidas por Paulino para explicar por que a intervenção do Brasil no Rio Prata não poderia ser operada sem se resolver preliminarmente o litígio com a Grã-Bretanha, extinguindo-se o tráfico negroiro:

As complicações acumuladas pelo espaço de 7 anos, quanto às nossas relações com os generais Rosas e Oribe, estavam a fazer explosão, e o pobre Brasil, tendo em si tantos elementos de dissolução, talvez não pudesse resistir a uma guerra no Rio da Prata e à irritação e ao abalo que produzem as hostilidades dos cruzeiros ingleses. Nec Hercules contra duo. Não podemos arder em dois fogos²⁹.

Obter a simpatia ou a neutralidade das grandes potências, sobretudo as europeias, não era, todavia, tarefa das mais fáceis. O eventual recurso ao direito internacional de que elas lançavam mão em suas relações com os países ibero-americanos não tinha por objetivo estabelecer relações justas ou equitativas. Por intermédio deles, tratavam tão somente de dar fumos de legitimidade às suas aspirações imperiais, que impunham pela coerção e depois interpretavam por meio da já decantada *hermenêutica da força*: “Essas nações fortes entendem e interpretam como lhes parece e convém os direitos que derivam dos tratados e firmando-se nestes exigem depois e exigem pela força”, afirmava Paulino³⁰. Quando os conflitos no eixo de relações assimétricas se intensificavam, o futuro visconde defendia, contra os mais exaltados, que o Brasil não se deveria “lançar mão de meios extremos senão depois de havermos convencido, por meio de todas as tentativas, de que não se pode obter uma solução por outros meios”³¹.

29 – *Apud* SOUSA, José Antônio Soares de. *Honório Hermeto no Rio da Prata*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, c. 1955, p. 24.

30 – *Apud* TORRES, Maiguel Gustavo de Paiva. *Op. cit.*, p. 142.

31 – *ANAI*S do Senado Imperial. Sessão de 27 de julho de 1850.

Quando as condições se aproximavam de seu ponto crítico, o Brasil deveria se antecipar aos atos das grandes potências, cedendo na verdade, mas parecendo agir por vontade própria, de modo autônomo, salvaguardando a dignidade nacional e adotando as medidas complementares que lhe parecessem mais convenientes. Essa espécie de realismo periférico se exprime na sua orientação acerca da abertura do Amazonas. Na impossibilidade de resistir, era preciso se antecipar para resguardar o espaço de decisão soberana:

Se nos opusermos aberta e completamente à navegação do Amazonas, teremos todos contra nós, e ninguém por nós. Seremos, malgrado nosso, arrastados, e quem é assim arrastado não pode dominar e dirigir o movimento que o arrasta, para dele tomar partido³².

No que toca ao eixo da política internacional que envolvia os atores de relativa simetria, como era o caso do Brasil com seus vizinhos na bacia do Prata, a questão era diversa. Em seu esforço para manter a unidade territorial brasileira, Paulino não ignorava que a redução do grau de imprevisibilidade da política só poderia ser obtida pela formação de um equilíbrio estrutural de poder entre os Estados da região. Eis por que a estratégia da política externa brasileira na região passava pela defesa intransigente das independências do Uruguai e do Paraguai. Indispensáveis à garantia da hegemonia brasileira em relação à Argentina e para o acesso ao Mato Grosso pelo estuário do Prata, elas asseguravam a liberdade de trabalho dos brasileiros no Uruguai e uma situação confortável para a posterior definição jurídica das fronteiras do Brasil. Entretanto, este era um cenário que ainda lhe parecia distante. Embora esse equilíbrio estivesse esboçado, com o Uruguai e o Paraguai servindo de tampões entre o Brasil e a Argentina – as potências médias do continente –, ele estava longe de sedimentar, porque seus próprios Estados não estavam consolidados. Rival do Brasil, a Confederação Argentina estava dividida entre Rosas, governador de Buenos Aires, e Urquiza, governador de Entre Rios, divisão que se projetava sobre o Uruguai. O Paraguai era uma autocracia insulada do mundo, cuja independência não estava reconhecida sequer

32 – *Apud* TORRES, Miguel Gustavo de Paiva. *Op. cit.*, p. 179.

por todos os vizinhos. Para piorar, Rosas tinha uma política expansionista que, caso bem-sucedida, anexaria estes dois últimos países e poria fim ao frágil equilíbrio da região. Em todos esses países, predominaria um tipo de política personalista e desinstitucionalizada que oscilava entre a tirania, quando ela estava em repouso, e a anarquia, quando em movimento.

Era com essa cultura política definida como anárquica que os estadistas saquaremas se viam às voltas para produzir uma política externa adequada aos interesses brasileiros no âmbito sul-americano. Uruguai acreditava que o problema da monopolização da coerção pelo Estado só podia ser resolvido em cada país se seus estadistas levassem em conta a cultura política neles predominante. E, aqui, havia uma distinção clara entre os países de matriz latina e aqueles de matriz anglo-saxã. Se uma monarquia democratizada ou a própria república, aliadas à descentralização política, podiam funcionar nestes últimos, elas eram desaconselháveis nos primeiros, cujas sociedades se caracterizavam pelo precário grau de consenso social e o elevado potencial desagregador da sua cultura política. Nelas, a falta de vertebração da sociedade política convertia todos os ensaios de autogoverno e liberalismo franco em anarquia, caudilhagem e opressão oligárquica. Somente um governo centralizado, descomprometido com as facções e com o localismo, de que a França apresentava o modelo, poderia garantir a ordem pública e a efetividade da Constituição³³. No âmbito da política interna, pleiteando o parlamentarismo puro e a descentralização política, os luzias exprimiam, para Uruguai, as virtualidades anárquicas da cultura latina: quando estavam na oposição, recorriam ao golpe de Estado, à rebelião e ao separatismo; quando estavam no poder, tentavam se

consolidar e perpetuar, acastelando-se nas assembleias provinciais, nas capitais das províncias, reunindo em suas mãos o feixe das rédeas que haviam de conservar na dependência e dirigir os mais pequenos negócios dos municípios³⁴.

33 – URUGUAI, Paulino José Soares de Sousa, Visconde de. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1960, pp. 12 e 385.

34 – URUGUAI, Visconde do. *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*. Primeira parte: Ato Adicional. Tomo I. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional,

No campo das relações internacionais, pautada pela inexistência de Estado soberano capaz de impor a paz pela coerção dos súditos recalcitrantes, a política adquiria contornos anárquicos ainda mais claros do que no campo da política interna, onde os saquaremas já haviam se esmerado por seus diagnósticos e receituários realistas. Era neste âmbito que, por excelência, sempre que se apresentassem “circunstâncias” de perigo iminente para o Estado brasileiro se justificava o recurso à razão de Estado. Se a política externa brasileira desejava uma paz que dependia do equilíbrio de poder entre os países da bacia do Prata, Paulino sustentava que ela não poderia abrir mão de recorrer à razão de Estado para atingir seus objetivos, o que, na prática, implicava substituir a política da neutralidade, que vinha sendo observada desde a independência da Cisplatina, por outra, de caráter intervencionista. O inimigo premente a ser combatido era o expansionismo rosista. Obtida a queda de Oribe e de Rosas, porém, Paulino retomava o princípio da não intervenção nos assuntos internos vizinhos. A intervenção se justificara como uma medida excepcional, porque esgotados os demais meios suasórios de garantia da segurança nacional:

Não tomaria armas contra Oribe e Rosas se estes se tivessem prestado a arranjar amigavelmente as dificuldades existentes, e tivessem adotado medidas que fizessem cessar as violências cometidas no Estado Oriental contra os súditos do Império³⁵.

Apenas a estabilização política da região garantiria o enraizamento de seus respectivos Estados num quadro de ordem e civilização, e por isso Paulino recomendava aos seus interlocutores da região a necessidade de “ir pouco a pouco extinguindo o germe das discórdias que nos têm dividido, acalmar as paixões dos partidos”³⁶. O progresso econômico não era um dado de pouca importância no fomento daquela estabilização; por essa razão, Uruguai afirmava que o governo brasileiro desejava “promover relações comerciais com os Estados conterrâneos, facilitar o

1865, p. 208.

35 – *Apud* SOUSA, José Antônio Soares de. *A vida do Visconde do Uruguai*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1944, p. 318.

36 – *ANAIS do Senado Imperial*. Sessão de 27 de julho de 1850.

desenvolvimento recíproco para eles e para o Brasil, da sua população, comércio e riqueza”³⁷.

Como se percebe, de modo análogo ao que se passava no plano da política interna, o realismo particularista dos saquaremas também não prescindia de elementos universalistas, liberais, no plano da política externa. Duas razões podem ser aqui elencadas para tanto: a primeira, de fundo, decorria da sua adesão sincera aos ideais civilizatórios, identificados também com o liberalismo; a segunda, instrumental, decorria do reconhecimento da inferioridade do Brasil no campo do “eixo assimétrico” das relações internacionais. Para se proteger das investidas dos fortes por razões realistas de Estado, o Brasil precisava recorrer ao discurso ético ou moral do direito internacional. Uruguai explicava:

Como têm os Estados Unidos, a Inglaterra e outras nações poderosas, não temos nós força, posição e importância que nos dispense de produzir razões coerentes, de fundar-nos em doutrinas aceitáveis pelos nossos contendores. É preciso uma defesa que se não obstar aos seus intentos, possa pelo menos embaraçá-los e modificar razoavelmente as suas exigências, dando-nos garantias³⁸.

A aparência exterior de força do país, combinada com sua realidade interna de fraqueza, processada por uma análise realista das relações internacionais, sugeria aos saquaremas a adoção de uma política externa baseada num discurso jurídico, que oscilava entre o idealismo e o realismo; que compreendia a coragem, somada, porém, à prudência, à habilidade, às boas táticas, à esperteza e à inteligência; uma política em que a tática era quase sempre idealista ou racionalista, a serviço de uma estratégia realista³⁹. Daí que a política externa brasileira desde então se orientasse por três diretrizes. A primeira delas era a da apologia do pacifismo e da arbitragem quando obrigados a lidar com as ameaças oriundas das grandes potências europeias da época, diante da impossibilidade de confrontá-las. A segunda diretriz consistia em tentar resolver legal e paci-

37 – *Apud* SOUSA, José Antônio Soares de. *Op. cit.*, p. 338.

38 – *Apud* SOUSA, José Antônio Soares de. *Op. cit.*, pp. 444-445.

39 – CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4ª. Edição revista e ampliada. Brasília: Editora da UnB, 2011, p. 115.

ficamente as questões de fronteira com as repúblicas vizinhas, apoiando-se nos direitos históricos e no *uti possidetis*. Nas instruções que deu a Pimenta Bueno quando de sua missão no Paraguai, Uruguai foi claro ao sustentar o princípio do *uti possidetis* para resolver as questões lindeiras, amparando-se no argumento de que o tratado de Santo Idelfonso havia caducado quando a Espanha declarou guerra a Portugal em 1811. Foi assim depois de 1849, com a entrada de Uruguai para o ministério, que tais diretrizes foram firmadas e seguidas de modo invariável⁴⁰. A terceira e última diretriz, por sua vez, era uma exceção à segunda e aplicava-se especificamente à região do Prata, autorizando o recurso à intervenção militar, sempre que necessário manter o equilíbrio de poder da região. Tratava-se de uma política orientada por um idealismo realista, análogo àquele que os orientava no plano da política interna, e que, como tal, seguia “o caminho da moderação”⁴¹.

Em conclusão, creio que a presente comunicação fortalece a imagem do Visconde do Uruguai como primeiro grande formulador da política externa brasileira, no contexto das diretrizes gerais dos *saquaremas* oitocentistas, caracterizada por um realismo acentuado, atravessado pela ideia de que a razão de Estado deveria prevalecer sobre o liberalismo sempre que as circunstâncias assim o exigissem. Essa orientação continuou a ser praticada depois de Uruguai, pelo Visconde do Rio Branco e pelo Barão de Cotegipe, ainda que crescentemente oculta no plano da justificação pública. Interrompido brevemente no começo da República, esse realismo saquarema seria restabelecido pelo Barão do Rio Branco a partir de 1902. O Barão se limitaria a adaptar as linhas mestras daquela levada a cabo pelos estadistas imperiais, de cuja tradição se considerava conscientemente herdeiro, adaptando-a, no essencial, ao contexto republicano, ao discurso “idealista” e às novas circunstâncias do ambiente internacional.

40 – *Apud* SOUSA, José Antônio Soares de. *Op. cit.* p. 376.

41 – *Apud* SOUSA, José Antônio Soares de. *Op. cit.*, p. 344.

Referências bibliográficas

- CARVALHO, José Murilo de. Entre a autoridade e a liberdade. In: URUGUAI, Paulino José Soares de Sousa, Visconde de. *Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores*. Brasília: UNB, 1981.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 4ª. Edição revista e ampliada. Brasília: Editora da UnB, 2011.
- CLARK, Ian. Traditions of thought and classical theories of international relations. In: Ian Clark e Iver Neumann (ed.). *Classical theories of international relations*. Oxford: MacMillan Press, 1996.
- COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil (1823-1865)*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império – o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- FLEIUSS, Max. *História administrativa do Brasil*. Segunda edição. São Paulo: Melhoramentos, 1925.
- MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema: a formação do Estado Imperial*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Access, 1994.
- MATTOS, Ilmar Rohloff. O lavrador e o construtor: o Visconde do Uruguai e a construção do Estado Imperial. In: PRADO, Maria Emília (org). *O Estado como vocação: ideias e práticas políticas no Brasil oitocentista*. Rio de Janeiro: Access, 1999.
- RODRIGUES, José Honório. *História combatente*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- LYRA, Maria de Lourdes Viana. *A utopia do poderoso império: Portugal e Brasil, bastidores da política: 1798-1822*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1994.
- MACEDO, Ubiratan Borges de. O Visconde do Uruguai e o liberalismo doutrinário do Império. In: CRIPPA, Adolpho (org). *As ideias políticas no Brasil*. Volume I. São Paulo: Editora Convívio, 1979.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Segunda edição. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SOUSA, José Antônio Soares de. *A Missão Bellegarde ao Paraguai (1849-1852)*. 2 volumes. Ministério das Relações Exteriores: Seção de Publicações, 1968.

_____. *A Vida do Visconde do Uruguai*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1944.

_____. *Honório Hermeto no Rio da Prata*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1955.

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

TORRES, João Camilo de. *Os construtores do Império*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

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

URUGUAI, Paulino José Soares de Sousa, Visconde do. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Tomo I. Rio de Janeiro: Typographia Nacional.

_____. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1960.

_____. *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*. Primeira parte: Ato Adicional. Tomo I. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1865.

VIANNA, Francisco José de Oliveira Vianna. *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Record, 1974.

Arquivos:

AACB – Anais da Assembleia Constituinte Brasileira.

ASI – Anais do Senado Imperial.

ACD – Anais da Câmara dos Deputados.

Texto apresentado em janeiro/2017. Aprovado para publicação em setembro/2017.