

**Equipe Técnica**

*Editoração:*

Lúcio Dias Leite Reiner  
Manuel A. Carlos M. L. da Cruz  
Maria Riza Baptista Dutra  
Maria Rosa Magalhães

*Revisão:*

Antonio Carlos Ayres Maranhão  
José Reis  
Monica Fernandes Guimarães  
Patrícia Maria Silva de Assis

*Supervisão Gráfica:*

Elmano Rodrigues Pinheiro

320,981  
C419p

Amado Luiz Cervo  
**O Parlamento Brasileiro  
e as Relações Exteriores  
(1826-1889)**

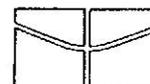
Coleção Temas Brasileiros  
Volume 21

DEDALUS - Acervo - FEA



20600027041

86799



*Editora Universidade de Brasília*

Com o apoio



FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO

85799

## Introdução

O presente trabalho tem por objeto uma análise do papel exercido pelo Parlamento brasileiro sobre a política externa durante o Império, entre 1826 e 1889.

Teoricamente, três direções podem tomar as investigações nesse campo. O Parlamento desempenha, primeiramente, uma função de controle direto das relações externas, através da lei, seu instrumento próprio de ação. Nesse sentido, ele vai muito além daquelas parcas atribuições consignadas nas constituições dos países democráticos do Ocidente, nos dois últimos séculos. O controle direto, porém é exercido sobretudo pelo governo, entendido como poder executivo, por outros meios de que dispõe a nação e ainda pela presença das forças profundas a que aludem Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle.

Em segundo lugar, compete ao Parlamento vigiar e fiscalizar precisamente o desempenho dos agentes das relações exteriores, buscando, em princípio, julgar sua adequação ou não com o interesse nacional em jogo ou, pelo menos, com aqueles de determinados segmentos da sociedade. A função do Parlamento, sob este aspecto, independe da elaboração da lei, porque se define através da crítica, do posicionamento e das atitudes tomadas diante dos fatos, podendo induzir mudanças no desempenho dos referidos agentes.

Quando o debate amadurece, sob a influência da reflexão, da experiência e do estudo, atinge-se o terceiro nível da atuação parlamentar: a geração de idéias, de teorias e doutrinas, ou seja, o nível da elaboração do pensamento político, que se consubstancia em diretrizes de política externa.

Nem a ciência Política nem a Histórica souberam até hoje integrar esse fator no sistema das relações internacionais.

O Parlamento brasileiro exerceu as três funções acima descritas, durante o século da monarquia. Nosso estudo dará ênfase à última direção da pesquisa, porquanto a primeira seria interessante desenvolver, juntamente com o papel exercido pelos outros agentes, o que extrapola nossos propósitos do momento, e a segunda deve ser considerada como meramente subsidiária das duas outras.

Há que se considerar problemas de ordem metodológica. A escassez de elementos

teóricos, junto à História e à Ciência Política, com que fundamentar a interpretação, força-nos a proceder de modo mais empírico, no ordenamento dos dados. Perde-se em unificação do conhecimento, mas ganha-se talvez em objetividade, na medida em que se afasta o risco de conclusões infundadas e apressadas. Evitar-se-á, por outro lado, a reconstrução fadual da História das relações exteriores do Brasil, embora seja ela tanto indutora quanto tributária das teorias desenvolvidas no Parlamento e, por essa razão, indispensável à compreensão das mesmas. A preocupação em definir as tendências maiores do pensamento político brasileiro aplicado às relações externas levar-nos-á a sacrificar também as individualidades, com as influências pessoais sofridas pela formação e pelo meio de origem. Essas perdas, em parte compensadas pelos estudos existentes, farão com que lucre o trabalho em consistência e originalidade. É nosso objetivo, aliás, desmistificar o personalismo das decisões e fatos históricos em regime representativo.

Ter-se-á, pois, em vista contribuir para a inteligibilidade das relações do Brasil com os outros Estados, iluminando-as sob o prisma da reflexão parlamentar, e recolher mais um fragmento, presumivelmente precioso, do patrimônio cultural da nação.

Os incentivos ao presente estudo brotaram espontaneamente de nosso ambiente de trabalho. A Universidade de Brasília dedica uma atenção particular ao estudo das relações internacionais, nas áreas da Ciência Política e da História. O manancial de documentos existentes nos arquivos e bibliotecas do Congresso, que reúne um acervo inigualável para o estudo da construção nacional, pouco explorado até hoje, representava uma tentação.

Fomos privilegiados com a atenção dos funcionários do Congresso, particularmente da seção dos *Anais* e do arquivo do Senado. Sem aqueles préstimos, sem a colaboração de nossos alunos de História da Universidade de Brasília, na fase de coleta da documentação, sem ainda os recursos financeiros que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) colocou a nosso dispor, é de duvidar que esta pesquisa produzisse os resultados expostos a seguir.

Parlamento e propõe um programa ambicioso: "Acredito que seria uma contribuição muito importante do Congresso, para a cultura brasileira, que se fizesse um estudo das idéias políticas, econômicas, sociais, administrativas, diplomáticas, dentro da vida do nosso congresso".<sup>5</sup>

Existem poucos estudos sobre o papel político do Parlamento Brasileiro, como dos demais parlamentos latino-americanos. Nenhum existe sobre sua função em matéria de política externa.<sup>6</sup> Por outro lado, a ciência política é de quase nenhuma valia, pelo menos no que concerne ao último aspecto. Basta percorrer obras clássicas como *Os Partidos Políticos* de Maurice Duverger, *Sociologie des Relations Internationales* de Marcel Merle, manusear os manuais de teoria das relações internacionais, para perceber a raridade das vinculações estabelecidas entre Parlamento e relações exteriores.

Tudo isso pode induzir ao erro de pensar que o Parlamento Brasileiro não teve importância política, tanto na esfera interna quanto externa, quando na realidade, só se está demonstrando que essa influência não é conhecida.

Recolhem-se velhas e novas insinuações, na historiografia, que denotam a ignorância inconsciente, própria de escritores instruídos do hemisfério norte, frequentemente propensos a desprezar as instituições, a cultura e a história política dos povos atrasados, repetidas nesse hemisfério em razão do complexo de inferioridade inconscientemente assimilado.<sup>7</sup> Elas moldam ainda uma metodologia de interpretação negativa, como se nossa história política fosse fruto exclusivo da incompetência, senão da barbárie.

Charles Morazé, com a autoridade de quem passou pelas boas universidades do velho e novo continentes (USP), referia-se em 1954 à ignorância do público culto europeu sobre a história política da América Latina. Daí o desprezo e a simplificação: ditador e general consubstanciam-na por vezes na totalidade. Pouquíssimos lá sabem, por exemplo, que no caso do Brasil essas figuras só emergem no cenário político após mais de um século de funcionamento de um quadro institucional que no mínimo foi, para o século XIX, tão regular quanto o da própria França. Para quem não conhece ambas as histórias, as palavras de Morazé servem de advertência: "au Brésil les vicissitudes politiques sont exactement les nôtres, à l'échelle près, à leur position près dans le temps et dans l'espace."<sup>8</sup>

## 2. PARLAMENTO E POLÍTICA EXTERNA NO SÉCULO XIX

### 2.1 - As atribuições legais e a prática legislativa

Três textos institucionais definem as atribuições do Parlamento em matéria de política externa durante o Império: a constituição de 1824, a lei que regulamentou a competência dos regentes, aos 14 de junho de 1831, e a que criou novamente o Conselho de Estado, aos 23 de novembro de 1841.<sup>9</sup>

Nos títulos referentes ao poder legislativo, a Constituição de 1824 sequer menciona o assunto. No art. 102, porém, ao fixar as atribuições do poder executivo, estabelece:

“6º) Nomear embaixadores e mais agentes diplomáticos e comerciais.

7º) Dirigir as negociações políticas com as nações estrangeiras.

8º) Fazer tratados de aliança ofensiva e defensiva, de subsídio e comércio, levando-os depois de concluídos ao conhecimento da assembléia geral, quando o interesse e segurança de Estado o permitirem. Se os tratados concluídos em tempo de paz envolverem cessão ou troca de território do império ou de possessões a que o império tenha direito, não serão ratificados sem terem sido aprovados pela assembléia geral.

9º) Declarar a guerra e fazer a paz, participando à assembléia as comunicações que forem compatíveis com os interesses e segurança do Estado.

10º) Conceder carta de naturalização na forma da lei.”

Trata-se, pois, de dispositivos draconianos, de centralização quase absoluta da política externa nas mãos do executivo. De sua interpretação e vontade dependia a colaboração do Parlamento.

Alheio, pois, ao controle da política externa logo após a independência, o Parlamento assistiu à implantação do chamado *sistema dos tratados*, de nefastas conseqüências para a vida nacional, vinculada juridicamente à dominação européia. A reação se fez sentir desde 1826, sobretudo 1827, desenvolvendo-se no Parlamento uma forte corrente de opinião política, a corrente antitratados, como se verá páginas adiante. Reivindica-se para a Assembléia o direito constitucional de aprovar ou rejeitar tratados de qualquer natureza, por envolverem sempre os interesses nacionais, além de dispositivos legais de toda ordem e que diziam respeito à vida interna da nação.

A corrente antitratados não só triunfa em 1831, quando obtém para o Parlamento, pela lei de 14 de junho, a atribuição de aprovar ou rejeitar todos os tratados concluídos com o estrangeiro, mas, sobretudo, na década de 1840, quando põe termo ao sistema dos tratados.

Concluída essa tarefa, volta-se novamente à situação jurídica de 1824, com a proclamação da maioria. Não de todo: o centralismo absoluto é desta feita temperado pelas atribuições do Conselho de Estado, uma verdadeira ante-câmara parlamentar, e pela prática do exame regular dessas relações no Parlamento. A lei de 23 de novembro de 1841, incumbe ao Conselho de Estado consultar (Art. 7º, § 2º) “Sobre declaração de guerra, ajustes de paz e negociações com as nações estrangeiras.”

Refletindo perfeitamente o pensamento parlamentar, alimentado pela reflexão e pela experiência, Pimenta Bueno, um de seus expoentes, lança em 1857 seu *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Ninguém terá definido melhor as atribuições jurídicas e políticas do Parlamento em matéria de política externa.<sup>10</sup>

Suas distinções sutis e precisas não deixam dúvidas: as negociações pertencem ao executivo, porém a celebração dos tratados, em teoria, ao legislativo. Na prática, deve ser feita pelo executivo, porém com as seguintes restrições: o legislativo deve aprovar todos os tratados que estabeleçam prestações do tesouro, de subsídio; tratados de navegação, comércio e postais que alterem direitos alfandegários e leis administrativas,

civis, comerciais, criminais ou de processos; tratados de limites, cessão ou troca de territórios, a não ser em casos excepcionais em tempo de guerra.

O fundamento jurídico, no caso, é duplo: por um lado, são essas atribuições genuínas da nação que, através de seus representantes, elabora suas próprias leis; por outro, e do contrário, o executivo, como ditador, pode anular toda a legislação interna. Ao ponderar dessa forma, certamente tinha presente o grande jurista do Império o sofrimento das primeiras legislaturas em construir a nacionalidade, exatamente porque o inverso ocorrera: o sistema dos tratados penetrara de tal forma na vida do cidadão que, não podendo ferir suas disposições, via-se o Parlamento ou na impossibilidade de legislar internamente, ou na contingência de amarrar a ordem jurídica nacional às imposições externas.

Convém que as negociações sejam reservadas, porém o legislativo deve dispor das informações necessárias para julgar e estas não podem ser negadas.

Quanto a fazer a guerra e a paz, estabelece Pimenta Bueno a mesma distinção: em teoria pertence ao legislativo, na prática a faculdade deve ser exercida pelo executivo. Deve, porém, o executivo comunicar tudo às câmaras para que “possam exercer sua fiscalização constitucional, tão necessária e importante em casos tais”.

Concilia, pois, Pimenta Bueno a centralização constitucional com a divisão radical de poderes introduzida pela lei de 1831. Em síntese, segundo ele, duas são as atribuições do legislativo em política externa: a) o controle dos tratados, “legislativos”, pela aprovação-rejeição ou declaração de “nulos”; b) fiscalização de todas as relações externas, pelo exercício da reflexão crítica, dispondo, por direito, das informações para tal fim.

Os dispositivos legais fazem crer, tanto aqui como em outros países, que ao Parlamento, na prática, cabe apenas uma função que Ernest S. Griffith chamou de “obstrutora” e que nos Estados Unidos é exercida pelo Senado. O mesmo autor afirma, porém: “It is apparent that Congress of late is far from being passive or obstructive in international affairs”.<sup>11</sup> Isto foi válido tanto para a história americana, quanto para a brasileira, sobretudo se nesta incluímos a função do Conselho de Estado, a partir de 1842, o que se configura legítimo: “a verdade é, afirma José Honório Rodrigues, que o Conselho de Estado está estritamente ligado ao Parlamento, no Império, e reconstituir-lhe a história é refazer a história parlamentar, num sentido amplo.”<sup>12</sup>

Como, porém, detectar as outras funções do Parlamento? Um instrumento útil e concreto é a própria lei. Outro a monografia histórica.

No primeiro caso, dispõe-se felizmente de compêndios de real valor sobre a legislação internacional do Brasil. Há duas obras fundamentais para o século XIX: *Apostamentos para O Direito Internacional* de Antônio Pereira Pinto, já referida, e *Legislação Internacional do Brasil* de Raul Adalberto de Campos. Este último apresenta, em dois volumes, uma coletânea quase completa de leis, decretos, decisões dos poderes públicos, referentes às relações exteriores, entre 1808 e 1929.

Descreve a natureza e o conteúdo da cada ato, sua origem (executivo, legislativo ou ambos), dispondo-os cronologicamente, sem porém fornecer-lhes o texto, o que fez A. P. Pinto.

Acrescentando a essas duas obras outras especializadas, como *Coordenação de leis de imigração e colonização do Brasil*, de Luís Demoro, pode-se dispensar a consulta à grande coleção das *Leis do Brasil*, sempre fastidiosa.

Do exame dessas coletâneas, percebe-se que o Parlamento produziu uma percentagem considerável de atos legais, através dos quais manteve um controle dos intercâmbios externos, nos mais diversos campos: comércio, finanças, tecnologia, penetração empresarial, imigração, navegação, cultura, etc. O controle político das relações exteriores, feito pelo Parlamento através da Lei, seu instrumento próprio, deve ser estudado simultaneamente com outros instrumentos de que dispõe o Estado e a própria sociedade. Não é esta porém a finalidade do presente estudo.

No caso das monografias históricas, algumas há que analisam o papel do Parlamento, como a de Leslie Bethell sobre a abolição do tráfico de escravos, a de Nícia Vilela Luz sobre a industrialização, a de Pandiá Calógeras sobre a política exterior do Império.

Antônio Pereira Pinto nos *Apontamentos para o Direito Internacional* realça com toda objetividade a contribuição do Parlamento para a definição das relações exteriores, através da prática legislativa. Em três ocasiões, emite entretanto juízos contraditórios, servindo, quando citado unilateralmente, para fundar uma falsa concepção, que nele supostamente teria origem e que vem repetida por estudiosos da história, imprudentemente: a idéia segundo a qual a interferência do Parlamento seria prejudicial às relações exteriores.

Um desses episódios ocorre em 1839, quando a Câmara dos Deputados sequer se dignou examinar um tratado com o Chile que, por força da lei de 14 de junho de 1831, devia aprovar antes da ratificação. Findo o prazo em que tramitaria naquela casa, o Ministério dos Negócios Estrangeiros o requisitou e o governo ficou na impossibilidade de ratificá-lo. Pereira Pinto deplora o fato, atribuindo ao desprezo das Câmaras pelo assunto um grave erro político.<sup>13</sup> O que houve de grave, porém, foi apenas sua falta de lógica: no Parlamento atingia então seu apogeu a corrente antitratados e no momento derrubava-se um a um os antigos tratados, cujos efeitos nocivos o próprio Pereira Pinto também descrevera. Como poderia a Câmara aprovar agora um tratado daquela natureza?

Da mesma forma, silenciou Pereira Pinto o significado histórico da votação do Senado em 1836, quando por unanimidade derrubou o novo tratado com a Áustria, numa atitude coerente e inteiramente conforme aos interesses nacionais.<sup>14</sup>

Redime-se, porém, o autor, retomando a lógica de seu próprio raciocínio, ao referir-se nesses termos ao decreto de 7 de dezembro de 1866, que abria os rios Amazonas, Tocantins e São Francisco à navegação internacional: "*O Diário Oficial*, publicando no seu número 219 de 8 de dezembro deste ano (1866) o decreto de abertura do Amazonas, não o acompanhou de uma só palavra explicando as razões que deram inesperadamente origem a esse notável acontecimento no momento em que pendia da decisão do Senado um projeto de igual natureza. A este respeito os governos têm contraído o mau defeito de suporem que eles sós *sabem pensar*, e, pois, a discussão das grandes idéias é passada *em família*, no recinto de suas repartições, e

nas conferências ministeriais; o Parlamento, e o público ficam à margem. É a antítese do que se usa na velha Grã-Bretanha."<sup>15</sup>

Supõe-se que a historiografia estrangeira tenha desenvolvido ainda mais estudos dessa natureza. Diante disso, é de estranhar que Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, em sua incomparável *Introdução à História das Relações Internacionais*, obra que elaborou uma nova concepção dessa história, definiu-lhe o objeto, o método e os instrumentos de análise, não dediquem sequer um parágrafo sobre o papel dos Parlamentos. É mesmo difícil localizar esta função dentro das "forças profundas" ou de "O homem de Estado", os dois caminhos da pesquisa e da explicação. Os autores abrem entretanto perspectivas novas: a história das relações exteriores, antiga história diplomática, não é mais de caráter fático, superficial e limitado ao estudo das relações político-diplomáticas. Ao contrário, abre-se ao estudo de todas as formas de intercâmbio entre os povos. Se o Estado não deixa livre curso a estas relações, porque as controla, orienta, regulamenta e negocia, intervêm "forças profundas", que podem atuar à margem da estrita vontade pública, abrindo-se ao historiador como outros campos de análise. São elas dados da geografia, da demografia, da cultura, do sentimento nacional, da opinião pública, do pensamento político.

Este parece o caminho para recolocar o problema epistemológico.

## 2.2 – A função política do Parlamento

Não se trata da função política descrita por Oliveira Torres em sua análise das instituições políticas do Império. Para este autor, o Parlamento desempenhava dupla função:

a) a representativa, enquanto agente do poder legislativo, apesar da iniciativa do executivo; b) decidir a continuidade ou não do governo de gabinete, quando a Câmara dos Deputados faz e desfaz gabinetes. No Império, o Senado teria desempenhado sobretudo a primeira função, mais técnica, a Câmara dos Deputados a segunda, mais política.<sup>16</sup>

Tudo isso é correto. Entretanto, quanto às relações exteriores, o Parlamento do Império desempenhou outra função política: a de examiná-las, estudá-las, pensá-las e dominá-las ou não pela força das idéias. De certa forma, isto se aplica a toda a atuação do Parlamento: "Não é o processo legislativo a função única do Parlamento. Ele é uma assembleia para o debate político, para o exame e a fiscalização das atividades do governo, seja aprovando-o, seja censurando".<sup>17</sup> Aí está a função da crítica que se dirige aos atos do governo e das proposições políticas, que se dirigem tanto ao governo quanto à opinião pública, para cujo esclarecimento contribuem: "O Parlamento não se ocupa só de legislação — prossegue José Honório Rodrigues. Ele debate a matéria política indispensável para o esclarecimento da opinião pública".<sup>18</sup>

O discurso parlamentar gera o pensamento político. No Brasil, este se revelou através da obra de nossos pensadores, mais conhecida, mas sobretudo através da reflexão e do debate parlamentares, muito desconhecidos. "Pertence ao Congresso Federal — disse Afonso Arinos — a competência de pensar o Brasil; não é pensar no Brasil." O discurso político, próprio do plenário, suscita o debate, a controvérsia,

provoca a inteligência, a polêmica partidária, como mostrou Rui Santos, num estudo sobre a oratória parlamentar no Império. Tanto mais que, a exemplo de outros parlamentos, como o inglês e o americano, no brasileiro do século XIX dominavam as elites intelectuais da nação, homens de seu tempo, quando sábios, possuidores de profundos e vastos conhecimentos.<sup>19</sup>

De fato, eles pensaram. A leitura de suas peças faz ainda hoje a delícia de qualquer inteligência, ao menos pela consistência e lógica de raciocínio. Quanto à validade das teses, cabe aos estudiosos, com o recuo do tempo, avaliá-la.

O funcionamento das instituições imperiais favorecia a reflexão e o debate. Em primeiro lugar, o regime partidário. Os analistas concordam que, no Império, inexistia uma vida partidária rígida. Os programas são fluidos, a fidelidade ou não ao programa, quando o partido ascende ao poder, é dúbia; o sistema eleitoral, em razão do controle a que está submetido pelos homens de governo, não oferece suporte para a legitimação dos partidos.<sup>20</sup>

A margem de independência com relação ao governo é maior no Senado, em razão de sua vitaliciedade, do que na Câmara, onde maioria e oposição se defrontam por necessidade. Do apoio da maioria depende a aprovação das medidas desejadas pelo governo, como também a manutenção do gabinete. Essa dupla função da Câmara dos Deputados cristaliza o debate político, em princípio, em duas teses: defesa e crítica do governo. Se algumas Câmaras foram dissolvidas, por imposição do governo, maior número de gabinetes caíram por imposição da Câmara. Houve, com efeito, no Império um governo de gabinete, isto é de "maiorias", embora segundo o sorites de Nabuco de Araújo.<sup>21</sup>

Este fato terá gerado mais entusiasmo pela vida pública, despertado mais intensidade e interesse pelo debate político do que a vida partidária em si.

As conciliações revelam precisamente a superação da vida partidária — embora sem eliminá-la — quanto manifestam a vinculação entre Parlamento e Governo. Para José Honório Rodrigues, sua razão de ser estaria na capacidade de neutralizar os radicalismos e seus efeitos (como as revoluções liberais), mas fazendo-o, configurava-se a conciliação como um obstáculo ao progresso: "tornava lento o processo histórico e o progresso minguado não estava de acordo com as possibilidades nacionais." A chance de o Brasil haver arrancado economicamente, por volta de 1850, este autor julga ter sido desperdiçada em razão da conciliação.<sup>22</sup> Não é bem nosso ponto de vista, já que entendemos haver o liberalismo radical exercido mais força de frustração do progresso do que a conciliação.

Mercadante situa a conciliação num jogo dialético, aquele descrito por Justiniano. "Na luta eterna da autoridade com a liberdade, há períodos de ação, períodos de reação, por fim períodos de transação em que se realiza o progresso do espírito humano e se firma a conquista da civilização".<sup>23</sup> Teria sido uma trégua entre os homens, da qual se teria beneficiado a própria nação.<sup>24</sup> Por outro lado, coincide com a conciliação o primeiro surto expressivo de progresso material, nas décadas de 1840 e seguinte e um arrefecimento das paixões políticas, com vantagens para o exame mais objetivo e racional das questões no Parlamento.

Talvez mais adequadamente tenha-se expressado Paulo Mercadante, falando em "consciência conservadora", e sugerindo "consciência liberal", do que Américo Brasileiro de Almeida e Melo, em "programas dos partidos."<sup>25</sup> Aliás a primeira obra é um estudo, a segunda um panfleto, cujo autor, um republicano engajado, ainda no Império, o lança em 1878. Se os especialistas na análise da vida partidária no Império não têm dificuldades em definir ao menos esta "consciência", deixam mais uma vez frustrado o leitor que busque uma concepção ou uma prática de política externa, consoante a índole partidária. Almeida e Melo não tem uma palavra a respeito em seu *Os programas dos partidos e o segundo Império*. Da mesma forma Oliveira Torres, os *Os Construtores do Império; ideais e lutas do partido conservador brasileiro*, e Mercadante, em *A Consciência Conservadora no Brasil*, não desenvolvem nem sugerem que possa haver existido uma política externa conservadora e uma política externa liberal. Existiram, porém, de certa forma.

José Antônio Soares de Souza em *A Vida do Visconde do Uruguai*, Paulino José Soares de Souza, embora sem intenção de analisar a política externa dos conservadores, analisa uma política externa conservadora. Este e outros estudos permitiram a Ubiratan Macedo arriscar uma definição: "Em política externa os ecléticos brasileiros (os conservadores!) foram de um nacionalismo alerta e vigilante em torno dos interesses nacionais, indo inclusive à guerra para defendê-los, como acontece com a intervenção contra Oribe e Rosas montada por Uruguai e Caxias! Mas à diferença dos liberais radicais do partido liberal que criaram o impasse de 1864 que nos levou à guerra do paraguai, a guerra, para Uruguai, era algo que devia ser planejado, recursos obtidos, e só a ela se lançar em superioridade de posições, nunca entrar por imprudência e só sair dela com proveito".<sup>26</sup>

É pouco para caracterizar as concepções e políticas conservadora e liberal em matéria de relações exteriores. A verdade é, porém, que a política externa mais uniu que separou as correntes partidárias. Nesse sentido, sem dúvida, terá contribuído positivamente para a conciliação. A origem desta é, via de regra, tributada, pela historiografia, a imposições e necessidades internas. Apenas Francisco Iglésias, de passagem, refere a política no Prata, por volta de 1850, como um peso a reclamar a conciliação dos elementos.<sup>27</sup>

Na realidade houve uma "Conciliação" em política externa, por sobre a vida partidária, através de todo o século XIX. Decorria ela da consciência nacional, cultivada nas câmaras, e era alimentada sobretudo pelos riscos, fracassos e sucessos externos. Esta conciliação precedeu e sucedeu a interna, por mais que se alargue seu triunfo (1843-1860?)<sup>28</sup>. As reclamações no Parlamento, por uma conciliação de partidos, de maioria e oposição, ante a política externa do governo, que se pressupõe "nacional", são constantes e produzem seus efeitos. A unanimidade, por inteiro ou quase, é muitas vezes alcançada após reflexão e debate, em torno de concepções e posições.

A primeira grande conciliação parlamentar se deu antes mesmo, durante e após a formação dos partidos: a oposição ao sistema dos tratados europeus, pelos efeitos negativos que provocaram sobre a vida interna. Da mesma forma, fez-se a conciliação em torno da resistência diante da propositência inglesa e francesa. Jamais se fez

entretanto uma conciliação perfeita ante a política externa para o Prata, a não ser em períodos de guerra ativa, e em poucos momentos de paz, sobretudo no início da regência, quando prevalece a concepção neutralista.

O governo tirou grande vantagem do sentimento parlamentar, podendo manter uma política externa coerente, de longo alcance, já que para tanto, dispunha da "força" que lhe emprestava o apoio da assembléia. O rodízio dos partidos no poder, embora tenha predominado o conservador, o que também era uma garantia de estabilidade e prudência, não afetou, pois, significativamente a política externa, em razão dessa conciliação, desejada e consciente. A grande exceção dessa regra está no confronto entre duas correntes de idéias que atingem a essência das concepções partidárias: liberalismo e protecionismo. Nesse ponto, a conciliação, que se realizou por momentos, quando por exemplo, por imposição do Parlamento, Alvez Branco, o liberal, adota uma política tipicamente conservadora, a protecionista, nesse ponto a conciliação não se manteve.

De qualquer forma, a política externa mais uniu os espíritos do que os separou: isto não trouxe menor interesse pela questão; ao contrário, permitiu seu exame de forma mais objetiva, profunda e imparcial do que o das questões internas. Paranhos é o símbolo dessa realidade no Império: por ser um dos grandes mentores da política externa de então, suas convicções partidárias são inconsistentes, sua filiação ao partido conservador mais um acidente.

Quando conveniente à posição do Brasil, ao andamento das negociações, o Parlamento concorda com o silêncio. O governo, por vezes, usa dessa aquiescência para sonegar informações. Apesar disso, a massa de documentos e estudos de que dispõem as câmaras e a amplitude dos debates desvendam quase tudo o que se passa. A crítica, que provém via de regra da oposição, mas também de membros do partido no poder, no Senado, ou da maioria na Câmara dos Deputados é constante. É necessária, numa democracia, porquanto sua eliminação implica no totalitarismo. Não se pode negar que, em matéria de política externa, o governo imperial deu muita atenção à crítica, provinda tanto do Parlamento, quanto do Conselho de Estado. As correntes de pensamento que aí se formaram tiveram maior influência sobre a condução da política externa, do que a via do controle direto.

Este ponto de vista se conforma com a tese de Pierre Renouvin, desenvolvida em sua monumental *Histoire des Relations Internationales*. O autor dá um exemplo da necessidade da crítica parlamentar, ao analisar a política colonialista de Jules Ferry, feita às escondidas do Parlamento, para evitar sua crítica e oposição. Este, colocado ante fatos consumados, só podia reclamar contra atentados a suas prerrogativas. Na Itália, enquanto pôde, o Parlamento vetou os créditos para a aventura na Etiópia. O colonialismo, em conclusão, não foi uma exigência da opinião pública, com exceção talvez da Inglaterra. Foi antes imposto por homens de Estado, à revelia dos parlamentos.<sup>29</sup> Referindo-se ao fim do século XIX, este autor escreve, numa de suas raras referências ao papel dos parlamentos: "Les parlements, même dans les Etats les plus démocratiques, n'exercent pas, sur la politique extérieure, un contrôle étroit" Talvez a opinião e o sentimento públicos que aí se manifestam sejam mais importantes.<sup>30</sup>

Teria o Parlamento desempenhado o papel de um "grupo de pressão", além do controle direto através da lei? Tudo indica que sim. Entretanto, os estudos de Jean Meynaud desconhecem esta função dos parlamentos.<sup>31</sup> Não existem, *a fortiori*, estudos sobre os fundamentos sociais das correntes de idéias relativas às relações exteriores, que se desenvolvem nos parlamentos.<sup>32</sup>

No Parlamento Brasileiro, sob o Império, as relações exteriores, em seu sentido amplo, ocuparam lugar de destaque nos estudos, na reflexão e nos debates. Os *Anais* reúnem milhares de páginas consagradas ao exame dessas relações.

Dois momentos anuais prestavam-se ao debate político das mesmas: por ocasião da elaboração da resposta à Fala do Trono, uma vez que a Fala continha sempre um parágrafo referente às relações do Império com as outras nações, tendo o Parlamento que se pronunciar a este respeito; por ocasião da votação do orçamento da pasta dos Negócios Estrangeiros, quando o Parlamento examinava o relatório daquele ministério, com a documentação anexa, e devia conceder ou não os créditos solicitados. Outras ocasiões, mais ocasionais, também desencadeavam discussões prolongadas: ao se discutir projetos de leis ou resoluções pertinentes às relações exteriores, nos pedidos de informações ao gabinete, nas convocações dirigidas ao Ministro dos Estrangeiros para que viesse prestar esclarecimentos sobre determinada questão, na aprovação do orçamento geral da receita e da despesa, ou ainda na fixação das forças de terra e de mar. Estas oportunidades geraram uma massa documental formidável, sobre a qual nos inclinamos, para analisar o papel do Parlamento diante das relações exteriores do Império.

### 3. O PENSAMENTO POLÍTICO APLICADO ÀS RELAÇÕES EXTERIORES

#### 3.1 - Correntes de pensamento e diretrizes de política externa

O Parlamento Brasileiro constituiu no século XIX o principal foro de estudo e debates dos problemas nacionais. Esta não foi uma concessão do poder mas uma conquista sua, que data da primeira legislatura (1826-1829). Vasconcelos obtinha em 1827 que os ministros viessem prestar contas ao Parlamento. Vergueiro propõe então o *Relatório*, que passa. No conflito entre o Parlamento e o Governo, no primeiro reinado, aquele se liga à nação que representa e por isso reivindica poderes, o principal sendo a votação do orçamento, o segundo a votação das forças armadas: dinheiro e soldados permanecem em suas mãos.

Sobre esta base, Vasconcelos construirá mais tarde seu parlamentarismo: o gabinete deve ter a confiança do Parlamento, do contrário não disporá dos "meios" para governar. Desse confronto, até 1830, resultou fortalecida a Assembléia: tirou o termo "liberdade" da Constituição e tornou-a uma realidade, na imprensa e nos livros. Esta foi, segundo Vasconcelos, uma conquista do Parlamento, que introduziu no país o jogo da manifestação livre das idéias. Tobias Monteiro tece um juízo severo sobre a continuidade dessa contribuição dos fundadores: "as gerações seguintes não continuaram o esforço inicial dos seus maiores e passaram, simplesmente a desfrutar-lhe as