



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

EDUARDO AUGUSTO RAMALHO DUARTE

**A VALIDADE DA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI DIANTE DA
ALEGAÇÃO DE ERRO DEMARCATÓRIO: uma análise à luz da História Diplomática
e do Direito Internacional**

Brasília

2025

CIP - Catalogação na Publicação

Rv Ramalho Duarte, Eduardo Augusto.
A VALIDADE DA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI DIANTE DA ALEGAÇÃO
DE ERRO DEMARCATÓRIO: uma análise à luz da História
Diplomática e do Direito Internacional / Eduardo Augusto
Ramalho Duarte;

Orientador: Taiz Marrão Batista da Costa. Brasília, 2025.
78 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito)
Universidade de Brasília, 2025.

1. Direito Internacional. 2. História Diplomática. 3.
Fronteira Brasil-Uruguai. I. Marrão Batista da Costa, Taiz,
orient. II. Título.

EDUARDO AUGUSTO RAMALHO DUARTE

**A VALIDADE DA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI DIANTE DA
ALEGAÇÃO DE ERRO DEMARCATÓRIO: uma análise à luz da História Diplomática
e do Direito Internacional**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação da
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof^a. Taiz Marrão Batista da Costa.

Brasília

2025

EDUARDO AUGUSTO RAMALHO DUARTE

**A VALIDADE DA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI DIANTE DA ALEGAÇÃO DE
ERRO DEMARCATÓRIO: uma análise à luz da História Diplomática e do Direito
Internacional**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel no
Curso de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Aprovada em: 02 de dezembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Me. Taiz Marrão Batista da Costa – Orientador (UnB)

Prof. Dr. Fabrício da Silva Henriques – Examinador (UnB)

Prof. Me. Victor Frank Corso Semple – Examinador (UnB)

Prof^ª. Dr^ª. Tatiana de Almeida F. R. C. Squeff – Examinadora (UFRGS)

02 de dezembro de 2025.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Ana Karenina, que cedo me apresentou aos jardins da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, e à minha avó, Maria José, por terem aumentado o meu poente por meio da educação.

Ao meu irmão, Pedro Duarte, pelo companheirismo, e ao meu pai, Sérgio Duarte, por todas as oportunidades. Ao Cássio Andrade, por ser exemplo de jurista e acadêmico. E a todas as Anas e Augustos, por me ensinarem, mesmo distantes, que o mais precioso nesta vida é ter família. Assim como Cabral primeiro desembarcou em Zumbi, eu primeiro encontrei o amor em vocês.

Ao Lucas Abud, *paquito*, que me conhece mais do que eu mesmo, e cuja digital está presente neste trabalho. Ao Joaquim Sucena, que me dá o privilégio da sua amizade há quase vinte anos. E ao João Miguel, que está *siempre tan lejos y a la vez más cerca que mi propia vena yugular*.

À Luana Dias, meu coração fora do peito, que me acompanha do momento em que acordo até o instante em que me deito. Aos meus amores, Bárbara Castro, Gabriela Cardoso, Júlia Tângari, Maria Fernanda Brandão, Maria Luisa Bailão e Marina Chaves, por me fazerem tão alegre. À Julia Oliveira e à Mariana Dallamagnana, pelo imenso apoio ao longo do terceiro ano do Ensino Médio. Sem ele, não haveria nem curso a ser concluído.

Aos queridos Éder Dantas, Felipe Mendonça, Flávio Águeda, Guilherme Jorge, Henrique Sucena, Leonardo Pereira, Luca Verdade, Osmany Netto e Vinícius Pinelli, por tamanha acolhida. Ao Guilherme Uchôa, Lucas Vidal, Maria Clara e Maria Eduarda, meu Clube do Livro tricolor, por tantas trocas. E à Bruna Sampaio, Eduarda Contreiras, Eduarda Pepino, Letícia Mesquita, Luisa Vieira, Luíza Júlia, Marcela Pimentel e Maria Júlia Gois, por todas as memórias.

À Ana Clara Carvalho e ao Guilherme Cancelli, *parce que c'est vous, parce que c'est moi*. Aos demais companheiros e companheiras desta caminhada, por cada passo dado em conjunto: Amanda Azevedo, Ana Letícia Miranda, Andressa Menezes, Beatriz Stephany, Bruna Muinhos, Caio Brasil, Caio Ruggiero, Fábio Ulisses, Fernanda Carvalho, Hanna Souza, Jéssica Batista, João Marcelo Loureiro, João Pedro Vasconcelos, Juan Victor Sotero, Larissa Teixeira, Leandro Valente, Luiza Chaffin, Maiara Moura, Maria Helena Vasconcelos, Mayara Rodrigues, Rafael Cerqueira, Vinícius Anjos e Yngrid Rodrigues. À Beatriz Monlevade, por nossas quintas, e à Júlia Fidanza, por nossas manhãs de sábado. À Aline Miranda e à Pietra Mayrink, pelo feliz reencontro.

À Malu Paternostro (*In memoriam*), por ter colocado pessoas tão especiais em meu caminho. Bianca Duqueviz, Camilla Gambarra, Cláudia Jardim, Isabela Cavalcanti, Jéssica Bernardo, Luciana Assunção, Tatiana Barros e Tiago Filho: por vocês eu faço tudo. Até ir ao culto.

À minha orientadora, Taiz Marrão, pela leitura atenciosa e pelos apontamentos tão generosos. Às demais professoras e professores que, cada um a seu modo e em seu devido momento, marcaram minha trajetória: Adilson Lima, Camila Edwards, Grazyella Moura, Lídice Martins, Natália Campos, Rodrigo Xavier e Rosely Soares. Em especial, aos professores Mikhail Cancelier e Angelo Prata, por terem despertado em mim o sonho de um dia também lecionar. Aos membros da banca examinadora, professores Fabrício Henriques, Tatiana Squeff e Victor Semple, pela generosidade em aceitar o convite para integrá-la.

Ao meu psicólogo, Tiago Viegas, pela infinita paciência.

Ao Chico e à Ella, por terem me encontrado.

Por fim, à Veronica, que se fez presente em cada um destes capítulos.

O tempo passou na janela
Só Carolina não viu
Carolina, Chico Buarque

RESUMO

A presente monografia busca analisar a disputa territorial entre Brasil e Uruguai sobre as regiões de Rincão de Artigas e da Ilha Brasileira, enquanto único litígio fronteiriço em aberto do país. Na controvérsia, a validade do Tratado de Limites de 1851 é confrontada pela tese de erro demarcatório apresentada pelo governo uruguaio, que argumenta que a demarcação iniciada em 1856 desviou-se dos termos pactuados, tornando necessária a revisão da fronteira. A pesquisa parte, portanto, da seguinte pergunta: “Em que medida a tese de erro demarcatório, invocada pelo Uruguai, desafia a validade da fronteira tal como fixada atualmente?”. Para respondê-la, adota-se uma abordagem descritiva e explicativa, por meio de revisão bibliográfica e de análise documental. Ainda, são contrapostos os elementos levantados ao longo do trabalho à doutrina e à jurisprudência internacionais. Em um primeiro momento, reconstrói-se o processo de ocupação do território brasileiro, com especial enfoque para o movimento que culminou na definição dos limites meridionais. Então, são apresentados os termos do Tratado de 1851 e o subsequente trabalho demarcatório. É exposta ainda a evolução do pleito uruguaio e o embasamento jurídico da posição brasileira em defesa da intangibilidade dos seus limites. Finalmente, parte-se ao tratamento jurídico da contenda, em que são examinados os seus contornos formais e materiais. Conclui-se, ao fim, que o Uruguai detém o título de jurisdição necessário para levar a questão à Corte Internacional de Justiça, porém carece de uma sólida base jurídica para ver o seu pleito acatado. A doutrina e a jurisprudência internacional exploradas na pesquisa apontam para a validade da demarcação, em decorrência do princípio da estabilidade fronteiriça e da conduta posterior uruguaia, que não somente permaneceu silente por quase oito décadas, como expressamente anuiu, em mais de uma ocasião, aos trechos posteriormente questionados.

Palavras-chave: Fronteira Brasil-Uruguai; Rincão de Artigas e Ilha Brasileira; Tratado de Limites de 1851; Erro Demarcatório; Estabilidade Fronteiriça; Aquiescência; Estoppel.

ABSTRACT

The present study seeks to analyze the territorial dispute between Brazil and Uruguay regarding the regions of Rincão de Artigas and Ilha Brasileira, as the country's only current border litigation. In this controversy, the validity of the 1851 Boundary Treaty is confronted by the demarcation error claim presented by the Uruguayan government, which argues that the demarcation initiated in 1856 deviated from the agreed terms, making it necessary to revise the border. The research therefore starts from the following question: "To what extent does the demarcation error thesis, invoked by Uruguay, challenge the validity of the frontier as currently fixed?". To answer it, a descriptive and explanatory approach is adopted, through bibliographic review and documentary analysis. Furthermore, the elements raised throughout the work are contrasted with international doctrine and jurisprudence. Initially, the process of occupation of the Brazilian territory is reconstructed, with a special focus on the movement that culminated in the definition of the southern limits. Then, the terms of the 1851 Treaty and the subsequent demarcation work are presented. The evolution of the Uruguayan claim and the legal basis of the Brazilian position in defense of the intangibility of its limits are also exposed. Finally, the legal treatment of the dispute is addressed, examining its formal and material contours. It is concluded, in the end, that Uruguay holds the necessary title of jurisdiction to take the matter to the International Court of Justice, but lacks a solid legal basis to have its claim granted. The international doctrine and jurisprudence explored in the research point to the validity of the demarcation, due to the principle of border stability and the subsequent Uruguayan conduct, which not only remained silent for almost eight decades but expressly consented, on more than one occasion, to the sections subsequently questioned.

Keywords: Brazil-Uruguay Border; Rincão de Artigas and Ilha Brasileira; 1851 Boundary Treaty; Demarcation Error; Border Stability; Acquiescence; Estoppel.

RESUMEN

La presente monografía busca analizar la disputa territorial entre Brasil y Uruguay sobre las regiones del Rincón de Artigas y de la Isla Brasilera, como el único litigio fronterizo abierto del país. En la controversia, la validez del Tratado de Límites de 1851 es confrontada por la tesis de error de demarcación presentada por el gobierno uruguayo, que argumenta que la demarcación iniciada en 1856 se desvió de los términos pactados, haciendo necesaria la revisión de la frontera. La investigación parte, por tanto, de la siguiente pregunta: “¿En qué medida la tesis de error de demarcación, invocada por Uruguay, desafía la validez de la frontera tal como está fijada actualmente?”. Para responderla, se adopta un enfoque descriptivo y explicativo, mediante revisión bibliográfica y análisis documental. Además, los elementos planteados a lo largo del trabajo se contraponen a la doctrina y a la jurisprudencia internacionales. En un primer momento, se reconstruye el proceso de ocupación del territorio brasileño, con especial enfoque en el movimiento que culminó en la definición de los límites meridionales. Luego, se presentan los términos del Tratado de 1851 y el subsiguiente trabajo de demarcación. Se exponen también la evolución del reclamo uruguayo y el fundamento jurídico de la posición brasileña en defensa de la intangibilidad de sus límites. Finalmente, se procede al tratamiento jurídico de la contienda, en el que se examinan sus contornos formales y materiales. Se concluye, al final, que Uruguay detenta el título de jurisdicción necesario para llevar la cuestión ante la Corte Internacional de Justicia, pero carece de una base jurídica sólida para ver su reclamo acogido. La doctrina y la jurisprudencia internacional exploradas en la investigación apuntan a la validez de la demarcación, como consecuencia del principio de estabilidad fronteriza y de la conducta posterior uruguaya, que no solo permaneció silente por casi ocho décadas, sino que expresamente asintió, en más de una ocasión, a los tramos posteriormente cuestionados.

Palabras clave: Frontera Brasil-Uruguay; Rincón de Artigas e Isla Brasilera; Tratado de Límites de 1851; Error de demarcación; Estabilidad fronteriza; Aquiescencia; Estoppel.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Rios cogitados pelos plenipotenciários como fronteira natural entre Brasil e Uruguai.	40
Figura 2 - Representação cartográfica do suposto erro demarcatório	53

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1: O PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS.....	15
1.1 A Tradição Diplomática Brasileira e a Formação das Fronteiras Meridionais....	15
1.1.1 "Uma história que deu certo"	15
1.1.2 O Tratado de Tordesilhas de 1494 e a ocupação do litoral.....	16
1.1.3 Bandeiras e Monções: a ocupação do interior.....	17
1.1.4 Do Mito da Ilha Brasil à Ilusão do Prata.....	19
1.1.5 O Tratado de Madri.....	22
1.2 O Contexto Geopolítico da Bacia do Prata no Século XIX.....	27
1.2.1 As Campanhas Militares Joaninas e a incorporação da Província Cisplatina. 27	
1.2.2 A Guerra da Cisplatina.....	31
1.2.3 Do Imobilismo à Intervenção Platina.....	32
CAPÍTULO 2: O TRATADO DE LIMITES DE 1851 E A DISPUTA TERRITORIAL ENTRE BRASIL E URUGUAI.....	36
2.1 O Tratado de Limites de 1851: Termos, repercussões e demarcação.....	36
2.1.2 O Tratado de Limites e a Concessão Lamas.....	37
2.1.3 Críticas aos Tratados de 1851 e suas repercussões.....	41
2.1.4 A Demarcação da Fronteira e o Impasse do Arroio Invernada.....	44
2.1.5 A Caracterização da Fronteira e a Ilha Brasileira.....	47
2.2 A Reivindicação Uruguaia e a Pertinácia Brasileira.....	49
2.2.1 A Origem das Contestações.....	49
2.2.2 O Erro Demarcatório.....	50
2.2.3 O Pleito Formal de Revisão das Fronteiras.....	51
2.2.4 A Pertinácia Brasileira.....	53
CAPÍTULO 3: O TRATAMENTO JURÍDICO DA CONTROVÉRSIA.....	56
3.1 Os Meios Pacíficos de Solução da Controvérsia: Uma Questão Morta ao Nascer	56
3.1.1 A Improbabilidade do Uso da Força.....	56

3.1.2 Os Meios Políticos.....	58
3.1.3 Os Meios Jurisdicionais.....	58
3.2 A Intangibilidade do Tratado de Limites de 1851 e a Natureza Jurídica do Erro Demarcatório.....	62
3.3 A Conduta Subsequente das Partes: Aquiescência, Estoppel e Estabilidade Fronteiriça.....	64
CONCLUSÃO.....	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73

INTRODUÇÃO

A historiografia tradicional sobre a diplomacia brasileira de limites é narrada sob a ótica de uma “história que deu certo”¹, tal como descrita pelo embaixador Synésio Sampaio Goes Filho. Desde os tempos coloniais até a consolidação da República, a definição fronteiriça constituiu a espinha dorsal da atuação externa do país, consagrando-o como uma nação que, de modo excepcional, resolveu suas pendências lindeiras pacificamente. Nesse mesmo sentido, o discurso oficial do Estado brasileiro sustenta a tese de que o país não possui contenciosos territoriais em aberto e que suas fronteiras estão definitiva e perfeitamente demarcadas.

Entretanto, uma análise mais detida revela uma fissura em tal narrativa. Apesar dos longos períodos de silêncio, interpretados por alguns como períodos de aceitação tácita, o governo da República Oriental do Uruguai, em diferentes ocasiões, instou pela revisão de dois trechos da fronteira delimitada bilateralmente no Tratado de Limites de 1851. Argumenta, para tanto, que teria ocorrido um erro no momento da sua demarcação.

O presente trabalho dedica-se, então, à análise desse que é o único litígio territorial ativo envolvendo o Brasil: a contestação uruguaia sobre a soberania do Rincão de Artigas e da Ilha Brasileira. Enquanto o primeiro corresponde a uma área de cerca de 237 km², próxima ao município de Sant’Ana do Livramento; a ilha, localizada na trílice fronteira com o Uruguai e com a Argentina, não alcança os 3 km² de área total.

Embora frequentemente minimizada pela diplomacia brasileira, desconhecida por grande parte da população e relegada a notas de rodapé na produção científica sobre os conflitos territoriais latinoamericanos, a disputa permanece latente - constatação essa que fundamenta a relevância deste estudo. A controvérsia, como se dizia, está materializada não somente na comunicação diplomática e em mapas uruguaiois - que indicam tais áreas como zonas contestadas -, mas também em plataformas de cartografia digital de amplo acesso e renome, como o Google Maps. Nele, os limites entre os países nas duas regiões são apresentados de forma tracejada, apontando, justamente, para a controvérsia em aberto.

Formulou-se, portanto, a seguinte pergunta de pesquisa: **“Em que medida a tese de erro demarcatório, invocada pelo Uruguai, desafia a validade da fronteira tal como fixada atualmente?”**.

Para respondê-la, a pesquisa adota uma metodologia qualitativa e interdisciplinar, buscando articular áreas do conhecimento como o Direito Internacional, a História e a

¹ GOES FILHO, Synesio Sampaio. **Navegantes, Bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2015, p. 349-351.

Geografia. Para contextualizar o processo histórico de formação das fronteiras brasileiras, foi realizado um estudo bibliográfico, a partir da obra de embaixadores como Rubens Ricupero e Goes Filho, e de historiadores como Amado Cervo e Francisco Doratioto. Para o exame do Tratado de Limites de 1851, do processo demarcatório e da evolução do pleito uruguaio de revisão das fronteiras, a pesquisa combinou o estudo bibliográfico com a mobilização de fontes primárias, que incluem o próprio texto convencional, as atas de demarcação e a comunicação diplomática entre Brasil e Uruguai, resgatada na obra “A Fronteira, volume II”, do historiador Tau Golin. Finalmente, para o exame do tratamento jurídico da controvérsia, foram explorados o arcabouço normativo internacional, a doutrina especializada e as decisões paradigmáticas do Direito Internacional.

O trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro, realiza-se uma digressão histórica, destinada a expor a formação das fronteiras brasileiras e a situar o Tratado de Limites de 1851 em seu tempo e espaço. Para tanto, reconstrói-se o percurso pelo qual o território foi expandido, ocupado e juridicamente legitimado ao longo de três séculos. Como inexiste qualquer intenção de esgotar um processo tão extenso e complexo, confere-se especial atenção ao movimento em direção ao sul, que foi impulsionado por fenômenos como o bandeirantismo e pela antiga aspiração do Império luso-brasileiro em fixar o rio da Prata como fronteira meridional.

As consequências de tamanha pretensão pautam a segunda parte do capítulo, em que é apresentado o contexto geopolítico beligerante da Bacia do Prata na primeira metade do século XIX. São abordadas, por exemplo, as campanhas militares joaninas e a consequente incorporação da Província Cisplatina ao Império do Brasil, quando se começa a definir a fronteira entre esse e o que viria a se tornar a República Oriental Uruguai. Por fim, examina-se o período de imobilismo estratégico do Império - condicionado pela Farroupilha e por tensões com a Inglaterra - e sua posterior virada intervencionista, que levou ao engajamento brasileiro na Guerra Grande e preparou o terreno para as negociações fronteiriças da década de 1850.

O segundo capítulo desloca o foco da formação histórica das fronteiras para o exame do próprio Tratado de Limites de 1851, perpassando por seus termos e pelas suas repercussões, à luz do contexto político e diplomático que lhe deu origem. Inicialmente, analisa-se o chamado sistema de tratados firmado entre o Brasil e o governo uruguaio, buscando compreender de que maneira esse conjunto de acordos, e não apenas o de limites, estruturou novas relações de dependência e redefiniu o equilíbrio de forças no espaço platino. Em seguida, o capítulo volta-se especificamente ao Tratado de Limites, analisando os seus

processos negociador e de demarcação, com destaque aos dispositivos e escolhas geográficas que, décadas mais tarde, permitiriam a formulação da tese uruguaia de erro demarcatório. Analisa-se, por fim, a evolução do pleito uruguaio de revisão das fronteiras e da posição brasileira em defesa da manutenção dos limites tal como demarcados no século XIX.

O terceiro capítulo parte da recusa brasileira em tratar da questão por meios diplomáticos, buscando esclarecer em que medida essa ausência de consentimento por parte do Brasil faz da controvérsia “uma questão morta ao nascer”², tal como caracterizada pelo embaixador brasileiro em Montevideu Lucillo Bueno. Para tanto, examina-se a viabilidade do emprego de meios políticos e jurisdicionais de solução de controvérsias internacionais. Em seguida, a pesquisa se dedica a investigar a extensão exata do pedido uruguaio e a verdadeira natureza jurídica do erro demarcatório, avaliando se tal argumento poderia, ainda que em tese, afetar a validade ou a aplicação do Tratado de 1851. São apreciados, portanto, os dispositivos da Convenção de Viena relativos ao erro como vício de consentimento e às regras de interpretação dos tratados, buscando situar a tese uruguaia dentro - ou fora - das categorias jurídicas aplicáveis. Finalmente, o capítulo explora algumas reflexões ensejadas pelos fatos descritos até então, a fim de avaliar a robustez jurídica das posições brasileira e uruguaia no caso. Analisa, por exemplo, a conduta posterior dos dois Estados à luz de institutos como aquiescência, estoppel e o princípio da estabilidade fronteiriça, lançando mão da ampla jurisprudência internacional sobre os temas.

² Nota do embaixador Lucillo Bueno ao ministro Falcão Espalter. Citado em: GOLIN, Tau. **A Fronteira**: volume 2. Porto Alegre: L&PM, GOLIN, 2004, p. 351

CAPÍTULO 1: O PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS.

1.1 A Tradição Diplomática Brasileira e a Formação das Fronteiras Meridionais

1.1.1 "Uma história que deu certo"

Em termos gerais, a atual política externa brasileira pode ser definida a partir do seu aspecto universalista, dentro de uma lógica de promoção do desenvolvimento multidimensional e da inserção internacional do país³ como liderança do Sul Global. Mas nem sempre foi assim. Na realidade, até a primeira década do século XX, o Brasil - enquanto colônia, império e até mesmo durante fração do seu período republicano - esteve envolvido em contendas regionais de delimitação de fronteiras que restringiram a sua capacidade de atuação externa. Com isso, pode-se dizer que, por quatro séculos, as diplomacias portuguesa e brasileira foram sobretudo uma *diplomacia de limites*⁴.

Em certo sentido, aparenta ser justamente essa a maior contribuição da diplomacia brasileira ao país⁵. A centralidade conferida à diplomacia territorial é tamanha que pode ser ilustrada pela homenagem feita a três diplomatas que tiveram seus bustos expostos definitivamente na Sala de Tratados do Palácio do Itamaraty, em Brasília. São eles: Alexandre de Gusmão (que também dá nome à Fundação Alexandre de Gusmão, responsável por publicar parte considerável da bibliografia utilizada na presente pesquisa), Duarte da Ponte Ribeiro (o Fronteiro-Mor do Império) e José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, (a quem Rui Barbosa apelidara de *Deus Terminus* das fronteiras⁶). Cada uma a seu modo, essas personagens protagonizaram o extenso processo de formação dos limites do Brasil com seus dez vizinhos.

É preciso notar, nesse primeiro momento, que esta é uma “história de sucessos” ou uma “história que deu certo”, como apontou o embaixador Goes Filho⁷. Como principal fundamento, Goes Filho sustenta que o Brasil é o único país do continente que não esteve envolvido em nenhum problema sério de fronteiras nos últimos cem anos; e que, mesmo considerados os últimos cinco séculos, sempre houve soluções favoráveis nos conflitos territoriais que surgiram.

³ VIDIGAL, Carlos Eduardo et al. **História das relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 191.

⁴ PUCCI, Adriano Silva. **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí**. Brasília: FUNAG, 2010, p. 25.

⁵ RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil:1750-2022**. Rio de Janeiro: Versal, 2024, p. 30.

⁶ SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. **Juca Paranhos, o Barão do Rio Branco**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018, p. 422.

⁷ GOES FILHO, 2015, p. 349-351.

O embaixador Rubens Ricupero argumenta nesse mesmo sentido, reforçando que o feito empreendido pela política externa brasileira em matéria fronteiriça se realça na medida em que é levado em consideração o alto número de países vizinhos. E não apenas a quantidade, mas também a heterogeneidade de universos políticos e culturais limítrofes deve ser distinguida. Assim, sabendo que a probabilidade de litígio cresce com a quantidade de países contíguos e que, historicamente, questões territoriais estiveram no cerne da eclosão de guerras, o autor conclui que a ausência de ressentimentos e inconformidades permitiu que o país desenvolvesse uma concreta agenda de cooperação e de comércio com os demais.⁸

1.1.2 O Tratado de Tordesilhas de 1494 e a ocupação do litoral

Para compreender como esta diplomacia de limites se constituiu, é preciso recuperar, ainda que brevemente, o processo histórico de ocupação territorial. E não há por onde começar essa “história que deu certo” que não pelo Tratado de Tordesilhas de 1494, que Capistrano de Abreu identifica como “a peça mais importante da nossa história diplomática”⁹. As credenciais desse documento histórico-jurídico ainda vão além. O embaixador Teixeira Soares o classifica como uma vitória da diplomacia portuguesa - em consonância com a tese de longa história de sucessos de Sampaio Goes Filho - e o embaixador Paulo Roberto de Almeida, como “o primeiro ato relevante da diplomacia moderna”¹⁰.

Como se sabe, o Tratado foi firmado entre Portugal e Espanha - potências ibéricas rivais e pioneiras no empreendimento das Grandes Navegações dos séculos XV e XVI. Com o título de “Capitulação da Partição do Mar Oceano”, ele tinha como dispositivo básico a divisão das possessões ultramarinas dos dois Estados por um meridiano localizado a 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde. As terras a serem descobertas a oeste dessa linha pertenceriam à Espanha, enquanto aquelas a leste seriam de domínio lusitano. Enquanto o seu teor satisfizes ambas as partes, os castelhanos acreditavam estar cedendo aos portugueses nada além de algumas ilhas em uma extensa zona marítima. A chegada, em 1500, de Pedro Álvares Cabral ao que viria a se tornar o Brasil confirmou, por outro lado, a astúcia dos negociadores portugueses¹¹.

No entanto, algumas questões técnicas fizeram dele um instrumento um tanto impreciso. Por exemplo, não se especificou nem o tipo de légua a ser utilizado no cálculo do meridiano, nem a ilha do arquipélago do Cabo Verde que serviria como referência para ele.

⁸ RICUPERO, 2024, p. 27.

⁹ DE ABREU apud GOES FILHO, 2015, p. 70.

¹⁰ GOES FILHO, 2015, p. 70.

¹¹ GOES FILHO, 2015, p. 68-69.

Por esses motivos, existem ao menos oito versões sobre a localização exata da divisão estabelecida no Tratado¹². Para além disso, mesmo se corrigidos tais erros, inexistia à época conhecimento que permitisse calcular longitudes com a devida precisão.¹³ Todos esses fatores conjugados levaram a uma situação de insegurança jurídica que ensejou ao longo dos séculos seguintes a emergência do *uti possidetis* - isto é, a ocupação de fato - como princípio norteador da política brasileira para fronteiras. Trata-se este, entretanto, de tópico a ser abordado em momento oportuno mais adiante.

Atendo-se à digressão histórica proposta, a ocupação do território brasileiro teve início com o modelo administrativo das Capitanias Hereditárias, instituído por D. João III em 1534. A partir dele, as possessões portuguesas na América foram divididas em quinze quinhões, que em sua maioria eram paralelos ao Equador e se estendiam do litoral até o inconsistente meridiano de Tordesilhas. Além de ter contribuído para lançar as bases do sistema de latifúndios que sujeita o país até os dias atuais e o fracasso em maior ou menor grau das capitanias¹⁴, este modelo garantiu à Coroa portuguesa a posse efetiva das novas terras¹⁵.

Com isso, é possível constatar que o século XVI foi marcado pela ocupação de pontos isolados do litoral leste. Ainda, foi justamente durante esse período que tiveram início as primeiras *bandeiras*, que deram propulsão à ocupação do Sul e do Centro-Oeste para além dos limites de Tordesilhas, tal como atestado por Teixeira Soares: “[caberá aos Bandeirantes de São Paulo a função histórica de *triplicar* a área do Brasil estabelecida pelo Tratado de Tordesilhas, de 1494¹⁶”. Por este motivo, deve o bandeirismo receber particular atenção nesse trabalho.

1.1.3 Bandeiras e Monções: a ocupação do interior

De forma sintética, o bandeirismo teve como principal causa o contraste entre a região da capitania de São Vicente (seu principal centro irradiador) e o modelo geral da colônia. Quanto a este último, imperava à época, principalmente no que hoje é o Nordeste, um sistema produtivo baseado na grande propriedade de monocultura, na utilização de mão de obra escrava e na comercialização voltada para o mercado externo. Alguns fatores geográficos dificultaram que os colonizadores seguissem esse mesmo modelo em São Vicente, como a estreita faixa litorânea, a má qualidade do solo e a maior distância para a Europa, que resultava, por sua vez, em um maior custo de transporte para o escoamento da produção¹⁷. Por

¹² PUCCI, 2010, p. 25.

¹³ GOES FILHO, 2015, p. 72-73.

¹⁴ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 43-44.

¹⁵ PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1961, p. 31.

¹⁶ SOARES, Álvaro Teixeira. **História da formação das fronteiras do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2021, p. 28.

¹⁷ DAVIDOFF, Carlos Henrique. **Bandeirantismo, verso e reverso**. Brasiliense, 1982. p. 12.

tais motivos - e baseado nos achados de Alcântara Machado, apresentados na obra “Vida e Morte do Bandeirante”¹⁸ -, pode-se estimar que a vida do colono na região era de bastante penúria e modéstia, de modo que passaram, entre o século XVI e XVII, a buscar outras formas de ganho ou até mesmo de sobrevivência. Assim, pode-se dizer que:

O bandeirante foi fruto social de uma região marginalizada, de escassos recursos materiais e de vida econômica restrita, e suas ações se orientaram ou no sentido de tirar o máximo proveito das brechas que a economia colonial eventualmente oferecia para a efetivação de lucros rápidos e parceiros em conjunturas favoráveis - como no caso da caça ao índio - ou no sentido de buscar alternativas econômicas fora dos quadros da agricultura voltada para o mercado externo, como ocorreu com a busca dos metais e das pedras preciosas¹⁹.

O trecho em destaque faz referência às chamadas *bandeiras de apresamento*. O início efetivo da colonização e a necessidade de mão de obra para o trabalho na lavoura fizeram com que fossem empregadas verdadeiras operações de guerra contra aldeias indígenas. Para além delas, a partir de 1610 os assaltos paulistas passaram a ter como alvo missões jesuíticas - isto é, núcleos urbanos nos quais se convertia e catequizava os povos nativos²⁰, em um processo de violência de ordem diferente daquela dos bandeirantes.

Para compreender o estabelecimento das missões, vale notar que, com o objetivo último de se prevenir contra a expansão paulista e contra as pretensões portuguesas sobre o vale do Prata, os moradores de Assunção estimularam a fundação de cidades em rotas que se interpunham. No entanto, a principal forma de penetração e de defesa dessa parcela do território espanhol foi realizada justamente pelos jesuítas que fundaram aldeamentos indígenas, sob o comando da Companhia de Jesus no início do século XVII²¹. Mas nem mesmo a autorização conferida pelo Papa e pelo Rei espanhol para que se armassem a fim de se defender dos ataques dos bandeirantes²² foi capaz de deter o violento processo de interiorização dos paulistas. As terras nas mais diferentes direções iam sendo, assim, incorporadas às parcelas, ao domínio da Coroa portuguesa.

E foi em meio ao fenômeno do bandeirantismo que se teve as primeiras notícias de descoberta do ouro em possessões portuguesas. Mas é precisamente devido ao fato de grande parte da atividade mineradora dos séculos XVII e XVIII ter se desenvolvido no seio da parcela lusitana de Tordesilhas, que não cabe aqui se debruçar com profundidade sobre ela.

¹⁸ MACHADO, Alcântara. **Vida e morte do bandeirante**. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1980.

¹⁹ DAVIDOFF, 1982, p. 23.

²⁰ VICROSKI, Fabricio J. Nazzari. **Índios, jesuítas e bandeirantes no século XVII**. Passo Fundo, 2022, p. 11.

²¹ DAVIDOFF, 1982, p. 31.

²² GOES FILHO, 2015, p. 122.

Interessa para esta pesquisa o alargamento do Brasil a oeste do meridiano das 370 léguas; e é neste sentido que figura o que Affonso Taunay identificou como uma das poucas originalidades brasileiras²³: *as monções*.

Apesar de terem tido como particularidade o fato de que foram exclusivamente fluviais, as monções formaram, assim como as bandeiras, um movimento de expansão territorial. Em suma, foram “comboios de canoas que, por mais de cem anos, ligaram São Paulo aos núcleos mineradores do Centro-Oeste²⁴” e que consolidaram a posse de regiões que hoje correspondem a boa parte dos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia. Pode-se dizer, portanto, que elas foram as grandes responsáveis pela ocupação do centro do continente que seria atestada posteriormente no Tratado de Madri, de 1750.

1.1.4 Do Mito da Ilha Brasil à Ilusão do Prata

Para entender o Tratado de Madri de 1750, é necessário progressivamente deslocar a atenção para os territórios localizados ao sul do continente. Para tanto, cabe tecer algumas considerações sobre o que ficou conhecido como o *Mito da Ilha Brasil*.

Tratava-se da crença de que o território brasileiro percorreria desde o oceano Atlântico até o encontro do Rio da Prata com um grande rio do norte (que posteriormente, descobriu-se ser o Amazonas). Esse conceito geográfico teve influência direta do contato dos bandeirantes com os Tupi-Guarani, que assim compreendiam o seu território. Mas também há quem defenda que ele foi em grande parte uma estratégia ideológica e geopolítica portuguesa com intenção de dar legitimidade à sua expansiva ocupação do interior do continente. Isso porque conferia uma suposta fronteira natural aos domínios lusos, que estaria distorcidamente a leste do meridiano das 370 léguas.

Enquanto Sérgio Buarque de Holanda figura entre aqueles que descartam esta ideia de instrumentalização do mito da ilha Brasil, seja pela Coroa ou pelos colonos, dentro de um programa expansionista predefinido do Estado português, é fato que a fantasia encontrou amplo respaldo em trabalhos cartográficos daquela época:

O delineamento de uma grande lagoa que conectava a bacia platina com a amazônica já era visível nas primeiras descrições geográficas e mapas produzidos por Gaspar Viegas, no Atlas de Lopo Homem (1519), nas cartas de Diogo Ribeiro (1525-27), planisfério de André Homem (1559), no mapas de Bartolomeu Velho (1561) [...] Passado um século, a cartografia holandesa também incorpora as míticas ilhas

²³ GOES FILHO, 2015, p.179.

²⁴ GOES FILHO, 2015, p. 26.

ou lagos interiores que conectavam a rede hidrográfica no interior do continente sul americano²⁵.

Menciona-se o mito da Ilha Brasil, pois ele ajuda a compreender as fundações da cidade de Belém, em 1616, (de importância secundária para a exposição) e da Colônia de Santíssimo Sacramento, em 1680. Nesses dois casos, o elemento hidrográfico do processo de expansão fica evidente: tinha-se o claro objetivo de ocupar as duas bacias de entrada, sendo a amazônica ao norte, e a do Prata ao sul.

O caso de Belém fez valer o entendimento português de que a sua soberania sobre aquela parcela do território brasileiro seria precária, caso o vale amazônico caísse nas mãos dos espanhóis. Importa destacar, aliás, que foram navegantes a mando da Coroa espanhola quem primeiro descobriram aquele rio. De toda sorte, uma vez fundada, Belém serviu como centro irradiador de outros fluxos expansionistas, dessa vez no norte do país. Dela, outros homens subiram o Amazonas e seus afluentes, com objetivos econômicos de apresamento de indígenas e de exploração das chamadas drogas do sertão (produtos da floresta, como a baunilha, salsaparrilha, cacau etc²⁶). Assim, apossaram-se de áreas que deveriam ser espanholas pela divisão de 1494, de modo que “já nas primeiras décadas do século XVIII tinham completado o feito excepcional de ocupar os pontos estratégicos da imensa bacia amazônica²⁷”.

Já a situação no sul foi a oposta. Enquanto o Rio da Prata havia sido descoberto por portugueses nos primeiros anos do século XVI, ele foi logo ocupado por espanhóis. Não tardou para que os colonizadores castelhanos fundassem em sua margem ocidental a cidade de Buenos Aires, em 1580, já preocupados com as pretensões lusas na região.

Por outro lado, as terras além da outra margem do Prata permaneceram ermas por mais de um século. Eram parte da chamada Banda Oriental, que hoje corresponde ao território da República Oriental do Uruguai. O embaixador Adriano Silva Pucci define que a região permaneceu desocupada por todo o século XVI, de modo que não era nada mais que “uma sucessão de planícies” e “um deserto verde”. Além disso, formava “uma verdadeira zona de fronteira entre as possessões das Coroas Ibéricas”²⁸ e, por isso, foi objeto de disputas seculares entre, em um primeiro momento, as potências coloniais de Portugal e Espanha e, posteriormente, entre suas colônias recém-independentes, o Império do Brasil e as Províncias Unidas do Rio da Prata.

²⁵ KANTOR, Íris. **Usos diplomáticos da ilha-Brasil polêmicas cartográficas e historiográficas**. Varia história, v. 23, 2007, p. 71.

²⁶ FAUSTO, 1995, p. 90-91.

²⁷ GOES FILHO, 2015, p. 25.

²⁸ PUCCI, 2010, p. 75.

Para compreender tal disputa, há de se levar em consideração que é aplicada, aqui, a já referida controvérsia acerca dos termos do Tratado de Tordesilhas, que impedia uma inequívoca delimitação de onde terminavam as terras lusas, e onde começavam as castelhanas. Das oito diferentes possibilidades sobre o ponto no qual a linha de demarcação do Tratado deveria cortar a costa, mais de uma estipulava que a “fronteira de Portugal alcançava a margem norte do Rio da Prata, coincidindo com os chamados ‘limites naturais’”²⁹. Sendo acuradas, praticamente todo o território da Banda Oriental encontrar-se-ia sob possessões portuguesas.

A atração de colonos paulistas e de colonizadores portugueses por esta região se explica por suas aparências promissoras, que conjugavam notícias de ouro, terras férteis e gado bovino e equino lá introduzido pelos espanhóis³⁰. O movimento em direção ao sul ainda estava coadunado com as já citadas bandeiras de apresamento, como Sampaio Goes Filho sumariza

O ouro de alguns pontos da costa, a caça aos índios e o gado abundante das vacárias começaram a atrair algumas levas de paulistas: Paranaguá (1648), São Francisco (1650), a ilha de Santa Catarina (1675) e Laguna (1676) são os pontos sucessivamente ocupados no litoral, sempre na direção do sul³¹.

Outro documento histórico de relevo e que foi utilizado pelos portugueses para fundamentar o seu direito sobre aquelas terras tinha origem papal. A bula *Romani Pontificis*, de novembro de 1676, criou a diocese do Rio de Janeiro e lhe atribuiu por limite meridional precisamente o rio do Prata.

É nesse cenário que em 1680, Portugal tomou a audaciosa e arriscada decisão de construir - a não mais de 24 quilômetros de distância de Buenos Aires, na margem oposta do Prata - a Colônia do Santíssimo Sacramento. Os objetivos eram os seguintes: preparar-se para uma eventual conquista da cidade argentina; concorrer com o contrabando do ouro que vinha do Peru; conter quaisquer propósitos de expansão ao norte por parte dos espanhóis de Buenos Aires e, principalmente, criar condições para a ocupação portuguesa de todo o território da Banda Oriental.

Em vez de “reproduzir no sul o avanço prudente, passo a passo, que ocorrera na costa nordestina, o governo da metrópole decidiu dar um salto enorme, criando centenas de

²⁹ RICUPERO, 2024, p. 48.

³⁰ HOLANDA, Sérgio Buarque de et al. **História Geral da Civilização Brasileira: A época Colonial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 351; SOARES, 2021, p. 304; GOES FILHO, 2015, p. 161.

³¹ GOES FILHO, 2015, p. 161.

quilômetros à frente da derradeira povoação lusa uma ponta de lança sem retaguarda”³². Criava-se, com isto, o que Euclides da Cunha conceituou como a *Ilusão do Prata*³³. Achava-se que seria este o primeiro passo para a consolidação do Rio da Prata como fronteira meridional natural do Brasil.

No entanto, aquela praça militar e comercial cresceu em um curto espaço de tempo e logo acumulou 1.000 soldados e 2.600 habitantes³⁴. Por óbvio, representou uma ameaça aos espanhóis de Buenos Aires, o que deu início a uma série de conflitos entre eles e os portugueses, nos planos militar e diplomático. Contudo, para cada derrota militar, seguiu-se uma vitória diplomática dos portugueses³⁵ e isso se explicita já no primeiro ano de existência da Colônia. Em agosto de 1680, os castelhanos lançaram uma investida militar e rapidamente a tomaram. Meses depois, o Tratado Provisional de Lisboa determinou a sua restituição a Portugal³⁶, em uma dinâmica que seria sucessivamente repetida nas décadas seguintes, de modo que não só a Colônia, mas toda a região da Banda Oriental, por diversas vezes, mudaram de mãos e de soberania³⁷.

Merecem destaque os eventos que circundaram o segundo ataque espanhol, que novamente resultou em vitória após um cerco de cinco meses realizado em 1704. Este assalto ocorreu em meio à Guerra de Sucessão Espanhola e os castelhanos somente se retiraram da Colônia com a assinatura do Segundo Tratado de Utrecht, que pôs fim, em 1715, ao conflito. Para além de estabelecer a paz entre as potências europeias, o Tratado determinou a restituição da soberania lusa sobre a Colônia, devolvendo a Portugal “o território e a colônia”. Este dispositivo resultou em duas diferentes interpretações: enquanto os espanhóis afirmavam que o “território” somente corresponderia à área coberta por um tiro de canhão, disparado do forte da Colônia, os portugueses o entendiam como todo o território situado à leste da margem esquerda do rio Uruguai, ou seja, toda a Banda Oriental³⁸.

Como veremos a seguir, o Tratado de Utrecht foi um dos títulos jurídicos apresentados por diplomatas portugueses nas negociações do Tratado de Madri de 1750.

1.1.5 O Tratado de Madri

Em decorrência de tudo o que foi exposto, pode-se estipular que grande parte do território ocupado pelos portugueses àquela altura - isto é, meados do século XVIII -

³² RICUPERO, 2024, p. 52.

³³ SOARES, 2021, p. 307.

³⁴ SOARES, 2021, p. 307.

³⁵ SOARES, 2021, p. 307.

³⁶ VARGAS, Fábio. **Formação das fronteiras latino-americanas**. Brasília: FUNAG, 2017, p. 290.

³⁷ VARGAS, 2017, p. 290.

³⁸ GOES FILHO, 2015, p. 163.

correspondia a terras extra-Tordesilhas. Este fato foi comprovado por um estudo do geógrafo francês Guillaume Delisle, que indicou que tanto as regiões platinas como as áreas ocupadas no extremo oeste e na Amazônia localizavam-se fora da jurisdição concedida ao país em 1494³⁹.

Tal “descoberta” - talvez já amplamente conhecida - provocou o governo português em duas direções: em um primeiro momento, e sem resultado concreto algum, houve o ímpeto de pressionar Delisle a não publicar seus achados; ao mesmo tempo, a Coroa decidiu empreender um sistemático registro de seu território ultramarino. Neste contexto, houve, por exemplo, o envio dos chamados padres matemáticos ao Brasil⁴⁰ para realizar o levantamento do interior da colônia. Esta atitude, sim, representou grandes ganhos a Portugal. Enquanto o país despertava para os conhecimentos geográficos e cartográficos, a Espanha permaneceu inerte. “Esse desnível cultural vai pesar [...] na balança das negociações do Tratado de Madri, a favor de Portugal⁴¹”.

Por décadas, não houve contexto favorável para que negociações acontecessem. Afinal, a Guerra de Sucessão Espanhola (1701 - 1714) havia levado os Bourbon ao poder e, com eles, a rainha consorte Isabel Farnese. Além de exercer bastante poder e influência sobre o governo, Farnese nutria sentimentos negativos por Dom João V e pelos portugueses. Quando o marido dela faleceu entre 1744 e 1745, os diplomatas lusos entenderam que poderia haver uma maior abertura do novo rei para negociar os ajustes territoriais, ainda mais, levando-se em conta o episódio conhecido como a troca das princesas. Neste, a filha do rei de Portugal, Maria Bárbara, casou-se com o herdeiro do trono espanhol e, concomitantemente, a filha do Rei da Espanha também o fez com o herdeiro português. Ou seja, em 1746 ascendeu ao trono espanhol Fernando VI, casado com uma princesa portuguesa, e que, por consequência, nutria sentimentos mais positivos pelo Estado companheiro ibérico. Foi nesse ambiente de amizade familiar e dinástica que o Tratado de Madri foi negociado e assinado.⁴²

É imprescindível destacar, do lado português das tratativas, a figura de Alexandre de Gusmão, diplomata nascido e criado na colônia, que ficou conhecido por ser um “bem sucedido defensor dos interesses territoriais daquela parte do império luso que mais tarde seria o Brasil⁴³”. Ele foi grande colaborador de Dom João V e o responsável pela redação de quase todas as instruções enviadas ao negociador português em Madri. Foi ele, ainda, que

³⁹ RICUPERO, 2024, p. 54.

⁴⁰ RICUPERO, 2024, p. 54; SOARES, 2021, p. 51.

⁴¹ RICUPERO, 2024, p. 54.

⁴² RICUPERO, 2024, p. 55.

⁴³ GOES FILHO, Synésio Sampaio. **Alexandre de Gusmão (1695-1753): o estadista que desenhou o mapa do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2021, p. 26.

supervisionou a elaboração do chamado “Mapa das Cortes”, que era “propositalmente viciado nas longitudes para fins diplomáticos” e não passava de uma “caricatura da realidade”, nas palavras do historiador Luiz Felipe de Alencastro⁴⁴. É possível dizê-lo, pois a carta reproduzia pontos distorcidos que favoreciam Portugal. Nele, por exemplo, a área extra-Tordesilhas do Brasil era bastante diminuída, o que dava a impressão de serem menores os ganhos territoriais. Há, nesse ponto, um certo debate acerca das implicações éticas do seu uso. Mas o que interessa para a discussão é que o mapa foi aceito por ambas delegações e serviu como base para a negociação final.

O Tratado se assentou no que ficou conhecido como o “argumento oriental”, consignado no próprio preâmbulo do documento. Basicamente, tratava-se da ideia de que deveria haver uma compensação, em decorrência da violação mútua do Tratado de Tordesilhas. Em 1529, as duas nações assinaram o Tratado de Saragoça, que estabeleceu o contra meridiano de Tordesilhas, a leste das Filipinas. Na ocasião, houve o pagamento de 350 mil ducados por parte de Portugal à Espanha, pelos direitos sobre tais ilhas⁴⁵. No entanto, os castelhanos o violaram manifestamente e ocuparam o arquipélago filipino das Ilhas Molucas, de modo que se falou, em Madri, em um “acerto global de contas”. Para fins didáticos, é comum que se utilize a metáfora de “puxar o cobertor para o oeste”: desta forma, seriam legalizados os territórios portugueses extra-Tordesilhas na América e aqueles espanhóis extra-Saragoça, na Ásia⁴⁶.

Outro aspecto de relevo se refere ao que Ricupero designou como o dispositivo fundamental do Tratado de Madri: a permuta de Colônia do Sacramento, a ser entregue pelos Portugueses, pela região dos Sete Povos das Missões, até então em posse dos espanhóis. Essa última se referia a uma área ocupada por aldeamentos fundados por jesuítas castelhanos, no que hoje corresponde ao oeste do Rio Grande do Sul. Assegurá-la representava para Gusmão ampliar a base do território brasileiro, a ponto de permitir uma linha de defesa mais sólida, como contrapeso ao Prata espanhol⁴⁷. Quanto à Sacramento, utilizou-se como fundamento da titularidade brasileira o Tratado de Utrecht, que, como visto, havia determinado expressamente a restituição da região a Portugal. No entanto, a ocupação brasileira naqueles domínios era um tanto precária e não foi suficiente para criar uma base de sólida sustentação. Com isso em mente, Gusmão foi o primeiro estadista a sinalizar a ideia de abrir mão de

⁴⁴ RICUPERO, 2024, p. 55.

⁴⁵ GOES FILHO, 2015, p. 71-72.

⁴⁶ RICUPERO, 2024, p. 57.

⁴⁷ RICUPERO, 2024, p. 60.

Sacramento, que não seria, segundo ele, mais do que um presídio encravado no domínio da Espanha.

Outras duas inovações trazidas em Madri devem ser destacadas. Em primeiro lugar, o que Teixeira Soares sintetiza como uma lição admirável de aproveitamento dos grandes acidentes físicos como limites inquestionáveis e indefinidos⁴⁸. Em outras palavras, as fronteiras, segundo o Tratado, não deveriam mais ser abstratas linhas geodésicas, de difícil tradução e reconhecimento como a de Tordesilhas, mas, sim, sempre que possível, acidentes geográficos facilmente identificáveis, como rios e montanhas.

Ainda sobre suas novidades, cita-se a transplantação do princípio *uti possidetis* - que originalmente remetia ao Direito Romano Privado - à matéria de limites. Convencionou-se utilizá-lo como regra geral nas negociações do Tratado de Madri, o que implicava que cada parte conservaria o que já possuía. Basicamente, a ideia aqui é de que a origem do direito de propriedade seria a ocupação efetiva do território⁴⁹. E apesar da vigência curta do Tratado, seu principal legado foi justamente o uso principiológico do *uti possidetis*, que seria retomado décadas depois por Duarte da Ponte Ribeiro e pelo Barão do Rio Branco nas suas incubências de fixação definitiva das fronteiras brasileiras.

Em suma, o Tratado assinado em 1750 legalizou a ocupação da Amazônia, do Centro-Oeste e do Sul do Brasil⁵⁰. Dessa forma, alcançou-se um equilíbrio entre as pretensões territoriais das duas Coroas ibéricas, com a Espanha tendo sua supremacia sobre o Rio da Prata confirmada⁵¹, em contrapartida. O Tratado refletia, desse modo, a própria dinâmica da realidade, com fundamento no princípio do *uti possidetis*.

No entanto, ele não produziu efeitos por muito tempo. Três anos após a sua celebração, foram deflagradas as Guerras Guaraníticas (1753 - 1756), nas quais os jesuítas armaram indígenas em uma tentativa de resistência à cessão do território dos Sete Povos. Nesse ponto, vale ressaltar que Capistrano de Abreu foi um grande crítico do Tratado de Madri, pelo êxodo que determinou aos povos indígenas da região. Em suas palavras, “Sem cogitação de humanidade, o Tratado de 1750 reproduzira o antigo processo bárbaro de transplantação dos povos⁵²”. De toda sorte, seguiram-se batalhas que figuravam, de um lado, os jesuítas e indígenas e, de outro, tropas portuguesas e espanholas.

⁴⁸ SOARES, 2021, p. 31.

⁴⁹ RICUPERO, 2024, p. 57.

⁵⁰ GOES FILHO, 2015, p. 229.

⁵¹ RICUPERO, 2024, p. 60-61.

⁵² ABREU apud RIO-BRANCO. **Alexandre de Gusmão e o Tratado de 1750**. Brasília: FUNAG, 2010, p. 35,

Outros motivos que levaram à anulação do Tratado foram a dificuldade de sua demarcação no Norte⁵³ e a deterioração das relações entre as duas coroas. Afinal, ascenderam ao poder grandes opositores do acordo, dos dois lados: Carlos III na Espanha e Dom José I em Portugal, cujo ministro Marquês de Pombal não concordava com a cessão da Colônia do Sacramento. Ricupero assim sintetiza

tanto se havia esperado pelas condições propícias à negociação e, em seguida, pela conclusão das complexas tratativas, que o convênio só conseguiu ser finalizado e assinado na undécima hora, quando o contexto político-diplomático estava prestes a novamente se alterar para pior⁵⁴.

Em 1761 foi assinado o Tratado de El Pardo, que expressamente anulou o Tratado de Madri e todos os atos dele decorrentes. Desta forma, voltava-se às incertezas do Tratado de Tordesilhas⁵⁵.

Para pôr fim a tais indefinições, firmou-se em 1777 o Tratado de San Ildefonso, em uma conjuntura agora de desequilíbrio em favor da Espanha. A partir dele, o Brasil conservava as fronteiras oeste e norte, tais como delimitadas em Madri, mas cedia, por outro lado, Sacramento sem a compensação dos Sete Povos das Missões. “O Rio Grande do Sul acabava, pois, numa frágil ponta e tinha apenas metade do seu território atual (que praticamente é o do Tratado de Madri)⁵⁶”.

Enquanto Capistrano de Abreu caracterizou Ildefonso como um tratado “mais humano e generoso”, justamente por não impor transmigrações indígenas, a vasta maioria dos historiadores brasileiros o condenaram. Fazem-no, argumentando que seus termos foram “ditados pela Espanha quase com armas na mão”⁵⁷. De toda forma, ele não foi de todo mau para Portugal, visto que lhe garantiu praticamente toda a região de dois terços do Brasil extra-Tordesilhas⁵⁸.

Finalmente, a paz selada em 1785 pelo casamento de Dom João VI com Dona Carlota Joaquina - as potências ibéricas haviam vivido tempos de grande tensão na segunda metade do Século XVIII - foi logo estremecida pelos acontecimentos das Guerras Napoleônicas e da consequente Guerra das Laranjas de 1801. Nessa última, os espanhóis invadiram Portugal e o governador do Rio Grande do Sul se aproveitou da situação para, com voluntários e mercenários gaúchos, invadir a região dos Sete Povos. O Tratado de Paz de Badajoz, que pôs

⁵³ GOES FILHO, 2015, p. 230.

⁵⁴ RICUPERO, 2024, p. 61

⁵⁵ GOES FILHO, 2015, p. 231.

⁵⁶ GOES FILHO, 2015, p. 232.

⁵⁷ VIANNA, Helio. **História diplomática do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1958, p. 73.

⁵⁸ GOES FILHO, 2015, p. 232.

fim ao conflito, não possuía *status quo ante bellum*. E como no acordo também não havia nenhuma disposição sobre a área dos Sete Povos, entendeu-se que ela permaneceria na posse dos luso-brasileiros⁵⁹. O Rio Grande do Sul adquiria, assim, o formato territorial de hoje.

1.2 O Contexto Geopolítico da Bacia do Prata no Século XIX

1.2.1 As Campanhas Militares Joaninas e a incorporação da Província Cisplatina

Na esteira das Guerras Napoleônicas, sucedeu a inusitada e audaciosa transmigração da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro. A transferência do governo português para o Brasil - em um processo denominado por Maria Odila Leite da Silva Dias como “interiorização da metrópole”⁶⁰ - fez com que o país se tornasse por mais de uma década o centro do Império luso-brasileiro. Conjugado com outros elementos, este fato dotaria, anos depois, o recém-independente Estado brasileiro de uma estrutura administrativa minimamente funcional, o que daria a ele uma clara “vantagem comparativa em relação às províncias independentes de língua hispânica da região que enfrentavam o desafio de se organizarem politicamente”⁶¹ nos conflitos platinos das primeiras décadas do século XIX, que serão já abordados.

Mas antes mesmo do desembarque na Bahia, forçado pelas difíceis condições de navegação⁶², José da Silva Lisboa, futuro Visconde de Cairu, foi ao encontro do príncipe regente, futuro D. João VI, em alto mar. O baiano, tendo estudado em Coimbra e tido contato com os ideais liberais, era o principal veiculador do pensamento de Adam Smith nos territórios luso-brasileiros. Assim, ele os apresenta ao príncipe, defendendo que para enriquecer o reino, ele deveria abrir os portos brasileiros às nações amigas. A ideia foi acatada e, por consequência, teve fim o sistema colonial do exclusivo metropolitano que vigorara por três séculos⁶³.

Considera-se a vinda da Família Real lusa como o marco inicial do processo emancipatório do Brasil, uma vez que ela foi acompanhada do fim do monopólio comercial, principal base de sustentação da dominação portuguesa sobre a sua colônia americana⁶⁴. Em termos práticos, ficava fixado em 24% as tarifas alfandegárias dos portos brasileiros, sem distinção quanto à nacionalidade dos navios⁶⁵. A medida desagradou tanto os exportadores

⁵⁹ RICUPERO, 2024, p. 67-68.

⁶⁰ DIAS, Maria Odila Leite da. **Interiorização da metrópole e outros estudos**. São Paulo: Alameda, 2009.

⁶¹ DORATIOTO, Francisco. **O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)**. Brasília: FUNAG, 2014, p. 16.

⁶² NEVES, Lúcia Bastos Pereira. **A Vida Política**. In: História do Brasil Nação. Volume 1: Crise Colonial e Independência. São Paulo: Objetiva, 2012, p. 74.

⁶³ RICUPERO, Rubens. **O Brasil no Mundo**. In: História do Brasil Nação. Volume 1: Crise Colonial e Independência. São Paulo: Objetiva, 2012, p. 122.

⁶⁴ DORATIOTO, 2014, p. 15.

⁶⁵ RICUPERO, 2012, p. 124-125.

portugueses, que pelejariam nos anos seguintes pela retomada do sistema colonial, quanto os ingleses, que buscavam uma condição preferencial para o país.

O modelo liberal, no entanto, não duraria mais que dois anos no Brasil. Isso porque o enviado inglês ao Rio de Janeiro, Lorde Strangford, atuou nesse período para garantir um regime de vantagens à Inglaterra. Do lado português, negociava Rodrigo de Souza Coutinho, Ministro de Negócios Estrangeiros e líder da facção pró-britânica na Corte, que acabaria fazendo demasiadas concessões. Como resultado, em 1810, houve a assinatura do Tratado de Comércio e Navegação - parte dos chamados Tratados Desiguais -, cuja principal medida foi a alteração do teor não discriminatório da abertura dos portos. Em um primeiro momento, foi concedido aos ingleses a tarifa preferencial de 15% - número inferior aos próprios barcos luso-brasileiros de 16%. Posteriormente, os valores foram igualados aos nacionais de 16%⁶⁶.

É importante ater-se a este ponto nem que por um breve momento, pois Ricupero estabelece uma analogia direta entre os Tratados Desiguais de 1810 e o sistema de tratados que o Brasil assinaria com a República Oriental do Uruguai em 1851, de maior relevância para este estudo. Posto isso, os termos de 1810 foram imediatamente criticados. O jornalista Hipólito José da Costa, por exemplo, já condenava aos coevos as concessões aos britânicos, sob o argumento de que

não fazia sentido transplantar ao Brasil estipulações decorrentes da peculiar situação de Portugal em relação à Inglaterra pela evidente diferença das condições vigentes na colônia. A situação geográfica, por exemplo, dispensava o Brasil da necessidade de proteção militar da Inglaterra.⁶⁷

Ainda assim, na mesma ocasião foi assinado o Tratado de Amizade e Aliança, por meio do qual a Inglaterra se comprometeu a não reconhecer qualquer príncipe que não fosse o herdeiro legítimo da casa de Bragança como soberano de Portugal. Identifica-se, neste ponto, o que Ricupero enfatiza como a preponderância dos interesses dos Bragança nas negociações realizadas no período. Hipólito já se manifestava no mesmo sentido à época, afirmando que “em prol da manutenção do poder, a Corte havia traído a nação”.

Assim como no plano econômico, a política externa do príncipe regente não se deu no sentido de atender aos interesses brasileiros, mas tão somente aos lusitanos e, principalmente, aos da dinastia de Bragança. Nesse contexto, Paulo Roberto de Almeida afirma que a política externa na fase pré-independência é expressão das relações internacionais *no* Brasil e não *do*

⁶⁶ RICUPERO, 2012, p. 125.

⁶⁷ RICUPERO, 2012, p. 126.

Brasil⁶⁸. Ela não deixou, no entanto, de implicar em graves e duradouras consequências para o país pós-1822.

Esta dinâmica pode ser notada já no primeiro conflito militar do período joanino. Em sequência ao contexto beligerante europeu, só que agora transplantado à América, houve a tomada de Caiena na Guiana Francesa em 1809. O ataque foi motivado pela pura declaração de guerra à França, que havia invadido Portugal⁶⁹. As tropas luso-brasileiras ficaram na cidade guianense até o Congresso de Viena de 1815, quando ficou acordada a sua retirada.

A segunda campanha militar joanina teve relação direta com as agitações platinas do início daquele século. Em maio de 1810, o Cabildo Aberto (uma espécie de assembleia de cidadãos das colônias espanholas) reuniu-se extraordinariamente em Buenos Aires e, aproveitando a prisão do rei espanhol por Napoleão Bonaparte, declarou-se independente da Espanha. Na ocasião, também adotou o nome de Províncias Unidas do Rio da Prata, sob o qual planejava-se unir todo o antigo Vice-Reinado⁷⁰.

Contudo, os revolucionários argentinos não tiveram sucesso no seu intento. O Alto Peru (atual Bolívia) e o Paraguai optaram por suas próprias independências, enquanto a Banda Oriental se encontrava em uma situação distinta. Na região, a presença espanhola ainda era considerável, tanto que a sua base naval se localizava em Montevideú, onde também estava sitiado o Vice-Rei Javier Elío. Ele permanecera fiel à Coroa espanhola e dela recebeu instruções para submeter Buenos Aires, mesmo que fosse necessário contar com o apoio dos portugueses. E foi sob esse pretexto - de acudir o Vice-Rei - que, em 1811, ocorreu a primeira invasão luso-portuguesa à Banda Oriental.

Fala-se em pretexto, pois as intenções joaninas eram evidentemente outras. Como visto anteriormente, o sonho de que o império luso-americano tivesse como fronteira meridional o rio da Prata era antigo. E foi com isso em mente que as tropas lusas ocuparam a Banda Oriental por alguns meses. A brevidade da sua presença na região se deveu ao armistício, imposto pela Inglaterra, entre Javier e os revolucionários argentinos.

Com a retirada dos espanhóis de Montevideú, em 1814, eclodiu uma guerra civil uruguaia entre os unitários portenhos, que defendiam a incorporação da Banda Oriental às Províncias Unidas do Rio da Prata, e José Gervásio Artigas, líder oriental que ficou conhecido como “Protetor dos Povos Livres do Litoral”. Após tomar Montevideú e proclamar a independência do Uruguai, Artigas governou a partir de uma visão quiçá revolucionária.

⁶⁸ RICUPERO, 2024, p. 101.

⁶⁹ RICUPERO, 2024, p. 102-103.

⁷⁰ GOES FILHO, 2015, p. 277; RICUPERO, 2024, p. 104.

Como exemplo, determinou a expropriação das terras de grandes proprietários e a sua “redistribuição de modo a que ‘lós más infelizes sean lós más privilegiados’, isto é, os negros livres os zambos (mestiços), os índios. [...] não surpreende que seu regime aparecesse aos assustados contemporâneos como uma ‘democracia bárbara’”⁷¹.

Neste sentido, Artigas ameaçava não só o regime absolutista português, como também a elite conservadora portenha. E conforme seu radicalismo social e popular se alastrava por outras províncias platinas, mais se atenuava a resistência de Buenos Aires contra possíveis pretensões e investidas luso-brasileiras sobre a região. Com isso, pode-se dizer que a segunda intervenção portuguesa, enfim vitoriosa, não teve somente como motivação a antiga ilusão do Prata. Pesou, para a sua deflagração, principalmente os temores despertados por Artigas, desde a reconquista uruguaia da área dos Sete povos das missões até o “efeito subversivo de seu apelo libertário sobre os escravos brasileiros”⁷².

Sobre estas bases, em meados de 1816, a Banda Oriental foi ocupada por tropas portuguesas, sem qualquer oposição, mesmo que retórica, do governo de Buenos Aires. À invasão, seguiram-se cerca de três anos de luta; e finalmente em 1820, Artigas foi derrotado na Batalha de Taquembó, quando optou pelo exílio no Paraguai⁷³.

A região foi sendo, por consequência, incorporada progressivamente ao Império português. Já em 1821, em um “gesto de liberalismo inesperado”⁷⁴ D. João ordenou a convocação de um Congresso uruguaio, cuja composição e representatividade é até hoje questionado por historiadores brasileiros e uruguaios. Aos deputados eleitos, foi facultada a opção por basicamente quatro espécies de governo. Poderiam se incorporar às Províncias unidas; subordinar-se à Espanha; tornar-se independente ou se unir ao Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Decidiram pela última alternativa e, em 18 de julho de 1821, foi assinada a resolução que determinou a sua incorporação à Monarquia portuguesa, como o Estado da Cisplatina⁷⁵.

A decisão do Congresso de Representantes do povo uruguaio foi posteriormente formalizada por meio do Tratado de Incorporação de 31 de julho de 1821, cujo terceiro artigo tratava justamente da questão da fronteira entre o Estado Cisplatino e o Reino do Brasil. O seu teor merece ser reproduzido aqui, principalmente tendo em vista que ele foi reiterado no artigo II do Tratado de Limites de 1851, objeto último de análise desta pesquisa:

⁷¹ RICUPERO, 2024, p. 105.

⁷² RICUPERO, 2024, p. 106.

⁷³ RICUPERO, 2024, p. 107.

⁷⁴ MARTINS, Helio Leoncio. A incorporação da Província Cisplatina sob o ponto de vista brasileiro. **Revista Marítima Brasileira**, v. 129, n. 10/12, 2009, p. 52.

⁷⁵ SOARES, 2021, p. 313.

Os limites deles serão os mesmos que tinha e lhe eram reconhecidos no princípio da revolução, são: a Leste, o Oceano; ao Sul, o Rio da Prata; a Oeste, o Uruguai; **ao Norte, o rio Quaraim** até a cuxilha de Sant'Ana, que divide o rio de Santa Maria, e por essa parte o arroio Tacuarembó Grande; seguindo às pontas do Jaguarão, entra na lagoa Mirim e passa pelo pontal de São Miguel a tomar o Chuí, que entra no Oceano; sem prejuízo da declaração que o Soberano Congresso dos nossos deputados dê sobre o direito que possa competir a este Estado aos campos compreendidos na última demarcação praticada no tempo do Governo espanhol⁷⁶.

Cabe destacar, por enquanto, o trecho do dispositivo que delimitava o rio Quaraí como fronteira norte do Estado Cisplatino. Antes mesmo deste Tratado de Incorporação, havia sido assinada em 1819 uma Convenção, que dispunha sobre os limites entre a Banda Oriental e a Capitania Brasileira de São Pedro do Rio Grande. Entretanto, ao contrário dos termos de 1821, decidiu-se naquela ocasião pelo rio Arapeí como limite no trecho em questão. Mais à frente na exposição, esses detalhes terão a sua relevância demonstrada.

1.2.2 A Guerra da Cisplatina

Com a formalização da independência do Brasil em 1822, o Estado Cisplatino converteu-se em Província Cisplatina e passou a fazer parte do núpico Império Brasileiro, enviando inclusive seus próprios representantes à Assembleia Constituinte convocada naquele ano⁷⁷. No entanto, anos depois, e mais especificamente em dezembro de 1825, eclodiu uma guerra que o historiador Francisco Doratioto⁷⁸ entende como a continuação lógica do conflito platino entre as Coroas ibéricas.

Em suma, foi uma disputa entre Brasil e Argentina pelo território uruguaio, que teve início com a atuação de Juan Antonio Lavalleja e os *treinta y tres orientales*. Eles, que eram herdeiros ideológicos de Artigas, iniciaram uma rebelião na província, proclamando a sua separação do Brasil e a sua incorporação às Províncias Unidas do Rio do Prata. Um mês após o início da revolta, reuniu-se em Montevideu o chamado Congresso de Florida que, sob a influência direta dos argentinos, votou pela incorporação cisplatina às Províncias Unidas. O Congresso argentino logo acatou a mobilização dos uruguaios, em uma sequência de eventos que levou D. Pedro I a declarar guerra contra Buenos Aires⁷⁹.

⁷⁶ SOARES, Álvaro Teixeira. **Diplomacia do Império no Rio da Prata (até 1865)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2022, p. 75-75 [grifo próprio].

⁷⁷ GOES FILHO, 2015, p. 279.

⁷⁸ DORATIOTO, 2014, p. 21.

⁷⁹ DORATIOTO, 2014, p. 19; GOES FILHO, 2015, p. 279.

Do ponto de vista militar, pôde-se enxergar, ao longo do conflito, uma certa superioridade naval do Brasil⁸⁰, que decorria do desenvolvimento da Marinha Imperial por Thomas Cochrane, mercenário inglês contratado para atuar na guerra pela independência. A força naval brasileira foi capaz, por exemplo, de bloquear Buenos Aires e todo o seu fluxo comercial. Em contrapartida, quanto aos confrontos terrestres, as tropas brasileiras sofreram sucessivas derrotas, sendo a mais emblemática a Batalha do Ituzaingó⁸¹, de fevereiro de 1827.

Criou-se, assim, um impasse que se estendeu de forma desgastante militarmente, para os brasileiros, e financeiramente para ambos⁸². Em suma,

Simultaneamente, a duração da guerra e os erros de comando desgastavam, junto à população brasileira, a figura de Pedro I, já comprometida por motivos de política interna, enquanto as Províncias Unidas se consumiam em crise interna e as duas partes tinham dificuldades financeiras em continuar sustentando a luta⁸³.

O conflito teve desfecho com a intervenção diplomática da Inglaterra, que sofria com a interrupção do comércio na região⁸⁴. Por meio da atuação do enviado inglês Lord Ponsonby, em agosto de 1828 foi firmada a Convenção Preliminar de Paz, assinada pelo Império Brasileiro e pelas Províncias Unidas, que se comprometiam a reconhecer e garantir a independência do território Cisplatino. Com isso, a Banda Oriental se separava do Império e se tornava a independente República Oriental do Uruguai. O próprio Ponsonby assim descreveu a solução encontrada: “Pusemos um algodão entre dois cristais”⁸⁵. Isto é, empregou-se a mesma estratégia que seria utilizada na criação do Estado belga em 1831, a fundação de um estado tampão para evitar conflitos militares entre duas potências.

A província Cisplatina conquistava sua independência, mas não a paz⁸⁶. Como será abordado nos próximos parágrafos, a recém instaurada República Oriental do Uruguai ainda enfrentaria décadas de grande instabilidade política, antes de enfim conquistá-la.

1.2.3 Do Imobilismo à Intervenção Platina

Dentre as diversas consequências práticas da Guerra da Cisplatina, há de se destacar o fato de que ela se insere no processo histórico que levou à abdicação de D. Pedro I. O desgastante impasse militar ensejou duras críticas ao Imperador no parlamento, como as do

⁸⁰ DORATIOTO, 2014, p. 19.

⁸¹ RICUPERO, 2024, p. 134.

⁸² DORATIOTO, 2014, p. 21.

⁸³ VIANNA, Hélio. **A Guerra contra as Províncias Unidas do Rio da Prata (1825-1828)**. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II: O Brasil Monárquico. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. v. 2: Dispersão e Unidade, p. 210.

⁸⁴ DORATIOTO, 2014, p. 21.

⁸⁵ RICUPERO, 2024, p. 135.

⁸⁶ GOES FILHO, 2015, p. 280.

deputado Lino Coutinho, cujos principais protestos se referiam ao recrutamento de tropas para o conflito. Na Assembleia, o representante baiano o classificou, por exemplo, como “assassinato geral com título de recrutamento”⁸⁷.

Causada por este e outros fatores, como o aumento do custo de vida e o consequente sentimento antilusitano, a crise política fez com que o monarca abdicasse em favor de seu filho, em 7 de abril de 1831. Como o príncipe herdeiro tinha apenas cinco anos e não havia nenhum outro parente com idade suficiente para assumir a regência, formou-se uma Regência Trina Provisória para conduzir o governo. Tinha início o que ficou conhecido como Período Regencial (1831-1840)⁸⁸.

A política externa imperial nesses anos foi marcada por uma representatividade internacional frágil, que se traduziu particularmente no que Amado Cervo⁸⁹ definiu como Imobilismo Platino. Em termos gerais, houve no período uma menor capacidade de atuação brasileira no Prata. É possível resumir as razões por trás desta dinâmica a partir de motivos de ordem econômica, institucional e militar - com destaque para este último aspecto.

O alcance militar brasileiro na região era limitado por basicamente dois fatores: a Revolução Farroupilha (1835-1845)⁹⁰ e os atritos com a Inglaterra sobre o tráfico de escravos, que inviabilizavam a utilização de navios de nacionalidade brasileira na região. Afinal, para se realizar uma intervenção no Prata, era necessário a atuação de uma marinha potente, já que se tratava essencialmente de uma bacia hidrográfica.

O imobilismo do Prata foi igualmente motivado pela Guerra dos Farrapos, que, em 1838, proclamou a independência do Rio Grande do Sul e criou a República Rio-Grandense⁹¹. Por conta dela, as tropas legalistas brasileiras não conseguiam nem chegar em Santa Catarina, quem dirá no Uruguai. A revolta teve ainda características bastante peculiares, pelas fortes ligações daquela província com o mundo platino, em especial com o Uruguai. Bento Gonçalves, por exemplo, o principal líder gaúcho, era casado com uma uruguaia e havia combatido, anos antes, sob as ordens de Artigas⁹².

Tais relações de proximidade incluíram os farroupilhas na intrincada rede de alianças e rivalidades que se formou entre diferentes atores e facções políticas de todo o Cone Sul.

⁸⁷ LEMOS, Juvêncio Saldanha. **Os Mercenários do Imperador: a primeira corrente migratória alemã no Brasil (1824-1830)**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, p. 134.

⁸⁸ FAUSTO, 1995, p.136-140.

⁸⁹ CERVO, Amado Luiz et al **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2002, p. 51.

⁹⁰ RICUPERO, 2024, p. 181-182.

⁹¹ DORATIOTO, 2014, p. 24.

⁹² RICUPERO, 2024, p. 173.

Contribuía, portanto, para a imposição ao Império de uma postura de maior cautela em relação ao conflito civil uruguaio que se desenrolava desde 1839.

Denominado Guerra Grande devido à sua longa duração (1839-1851), o conflito opôs os dois principais partidos políticos uruguaios: Colorado e Blanco. O primeiro tinha como principal liderança Fructuoso Rivera, o primeiro presidente do Uruguai, e estava associado aos setores urbanos de Montevideú. Já os blancos obedeciam a Manuel Oribe, sucessor de Rivera na presidência, e defendiam principalmente os interesses da elite rural⁹³. A disputa, que se iniciou apenas na arena política, adquiriu caráter militar quando os colorados se sublevaram contra Oribe, que teve de se refugiar em Buenos Aires, onde recebeu o apoio dos federalistas argentinos.

Nesse ponto, é importante direcionar o olhar para o outro lado do Rio da Prata. Lá, duas propostas opostas de organização do Estado dividiam os argentinos entre unitários e federalistas, que aproximadamente correspondiam a seus congêneres uruguaios⁹⁴. Os colorados possuíam vínculos ideológicos e militares com os unitários, enquanto os blancos relacionavam-se com os federalistas.

Produziu-se, então, uma situação complexa, devido às vinculações da disputa interna no Uruguai às lutas políticas na Confederação, entre unitários e federalistas; no Brasil, entre Farroupilha e legalistas e, ainda, aos interesses da Grã-Bretanha e França, que apoiaram financeira e militarmente o governo de Rivera⁹⁵.

O líder federalista, Juan Manuel de Rosas, havia unido as antigas Províncias do Rio da Prata sob a Confederação Argentina, em 1835. Anos depois, lhe foi delegada a função de representar internacionalmente todas as províncias argentinas. Por meio desta prerrogativa, ele buscou colocar em prática suas explícitas pretensões de reunir todo o antigo Vice-Reino do Prata, dessa vez sob o jugo de Buenos Aires. Para tanto, teve uma postura diferente da brasileira, e interveio abertamente no Uruguai em favor do seu aliado Oribe⁹⁶.

Como visto há pouco, era baixo o engajamento brasileiro nas questões platinas. Além do mais, não convinha ao Império confrontar Rosas e os blancos, uma vez que seus inimigos, os colorados, apoiavam política e materialmente os farrapos. Por esse motivo, e indo além da mera política de apaziguamento com o caudilho argentino, a diplomacia imperial buscou estabelecer com ele uma aliança defensiva contra Rivera, com o objetivo último de pacificar tanto o Uruguai como o Rio Grande do Sul. No entanto, Rosas se negou a assinar o tratado,

⁹³ RICUPERO, 2024, p. 175.

⁹⁴ RICUPERO, 2024, p. 174-175.

⁹⁵ DORATIOTO, 2014, p. 24.

⁹⁶ SOARES, 2021, p. 320.

mesmo depois de D. Pedro II fazê-lo⁹⁷. Tal gesto marcaria o início do processo de afastamento e escalonamento das tensões entre ele e o Império.

As autoridades brasileiras logo localizaram a mudança de postura de Rosas dentro de um quadro maior: o argentino intervinha fortemente no Uruguai e também se recusava a reconhecer a independência paraguaia. Tudo os fazia crer que era concreta a pretensão *rosista* de incorporar os dois países à Confederação.

Paralelamente, a política imobilista ia se encerrando, em um processo impulsionado por fatores como o fim da Farroupilha e a edição da Lei Eusébio de Queiroz, que pôs fim ao tráfico ilegal de escravos e atenuou as tensões com os ingleses. Empregava-se, aos poucos, uma postura de intervenção em apoio a Rivera na Guerra Grande. Essa nova estratégia se fundava no que ficou conhecido pela historiografia como “diplomacia dos patacões, pela qual o império concedia empréstimos a aliados platinos, de modo a alcançar seus objetivos na região⁹⁸”, que podem ser compreendidos a partir do seguinte:

O desfecho da Guerra Cisplatina e a independência do Uruguai tinham curado o Brasil de qualquer veleidade da velha ambição de anexar a Banda Oriental. A antiga estratégia territorial cedera lugar a objetivos novos: assegurar a independência oriental (e paraguaia) e impedir a emergência, sob a liderança de Buenos Aires, de uma poderosa reunificação do Vice-Reino do Rio da Prata⁹⁹.

A política dos patacões, ao mesmo tempo em que consolidou a cooperação dos colorados, teve papel estratégico na ampliação do sistema de alianças regionais, ao assegurar a adesão das províncias argentinas de Entre Ríos e Corrientes. Esse arranjo foi formalizado em 1851 por meio de um tratado ostensivo contra Oribe e Rosas. O desfecho confirmou a eficácia da aliança e a vitória do Brasil onde França e Grã-Bretanha haviam fracassado. Oribe capitulou em poucos meses diante das forças de Entre Ríos, enquanto Rosas, embora tenha resistido por mais tempo, foi derrotado no ano seguinte, vendo-se obrigado a solicitar asilo em um navio britânico e a exilar-se na Inglaterra.

Com a rendição de Oribe e a fuga de Rosas, o Império enviou Honório Hermeto Carneiro Leão, futuro Marquês do Paraná, para pôr em prática os termos da normalização das relações bilaterais. Meses antes, havia sido assinado um conjunto de cinco tratados, dentre os quais deve ser destacado o que definiu os limites entre Brasil e Uruguai, objeto do litígio entre os países e assunto do próximo capítulo.

⁹⁷ DORATIOTO, 2014, p. 26-27.

⁹⁸ DORATIOTO, 2014, p. 30.

⁹⁹ RICUPERO, 2024, p. 172.

CAPÍTULO 2: O TRATADO DE LIMITES DE 1851 E A DISPUTA TERRITORIAL ENTRE BRASIL E URUGUAI

2.1 O Tratado de Limites de 1851: Termos, repercussões e demarcação

2.1.1 O Sistema de Tratados

A capitulação de Manuel Oribe permitiu a conclusão de negociações que vinham sendo desenvolvidas entre o representante colorado André Lamas e os plenipotenciários brasileiros Honório Hermeto Carneiro Leão e Antônio Paulino Limpo de Abreu. Suas conferências ocorriam de forma concomitante à elaboração do arranjo de alianças descrito ao fim do capítulo anterior - o que faz desses, na realidade, processos interdependentes. De todo modo, estava acordado entre o Brasil e os orientais que Lamas deveria formalizar as tratativas com o Império assim que a ameaça de Oribe fosse neutralizada¹⁰⁰. Por isso, em 12 de outubro de 1851, antes mesmo da derrota de Juan Manuel de Rosas, foi assinado no Rio de Janeiro um conjunto de cinco tratados, que buscavam dar forma ao relacionamento entre o Império do Brasil e a República Oriental do Uruguai.

Esse “sistema de tratados” - tal como descrito pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros brasileiro Paulino José Soares de Sousa (depois, Visconde do Uruguai), que argumentou que o conjunto se tornaria imperfeito pela negativa da ratificação de qualquer um deles¹⁰¹ - compreendia acordos: i) de Comércio e Navegação; ii) de Extradicação; iii) de Auxílio Financeiro; iv) de Aliança; e v) de Limites. Para além desse último, cabe tecer breves comentários, mesmo que superficiais, sobre dois dos demais. O objetivo, nesse ponto, é caracterizar a relação de dependência que se formava entre o governo colorado e o Estado brasileiro.

O Tratado de Aliança tornava perpétuo o pacto firmado contra Oribe, de maneira que o Império se comprometia a apoiar o governo oriental sempre que requisitado, inclusive por meio do envio de forças navais e terrestres. Em contrapartida, tinha como garantida a cooperação uruguaia em caso, por exemplo, de sublevação no sul, como a que havia ocorrido entre 1835 e 1845. Por sua vez, o acordo sobre subsídios dispunha sobre a prestação de ajuda financeira pelo Estado brasileiro ao uruguaio, a fim de socorrer o país arrasado por mais de dez anos de guerra civil. Para tanto, o Brasil ficava vinculado à realização de um empréstimo imediato e, então, à concessão de pagamentos mensais de 60.000 patações¹⁰².

¹⁰⁰ GOLIN, Tau. **A Fronteira**: volume 2. Porto Alegre: L&PM, 2004, p. 31.

¹⁰¹ FERREIRA, Gabriela Nunes. **O Rio da Prata e a consolidação do Estado imperial**. São Paulo: Hucitec, 2006, p. 188.

¹⁰² RICUPERO, 2024, p. 191-192; GOLIN, 2004, p. 35.

O Império não apenas dava continuidade à “diplomacia dos patações”¹⁰³, como também se lançava no que Ricupero estabeleceu como analogia a uma aventura de “*nation-building*” pela intervenção de forças, semelhante às conduzidas bem mais tarde pelos Estados Unidos no Afeganistão e no Iraque. Como evidência, aponta para o dispositivo do Tratado de Aliança que definia como seu objetivo “fortificar a nacionalidade oriental por meio da paz interior e dos hábitos constitucionais”¹⁰⁴. O embaixador, então, pondera: “as palavras eram as de ontem, as ilusões talvez fossem as mesmas de hoje”¹⁰⁵.

De toda sorte, pode-se dizer que esse sistema representou mais uma vitória da diplomacia brasileira, na longa “história de sucessos” postulada pelo embaixador Goes Filho. É o que sustenta Gabriela Nunes Ferreira¹⁰⁶, que ainda afirma que o conjunto de acordos contribuiu para a consolidação do Estado brasileiro, uma vez que resolveu, de forma vantajosa para o país, questões que ou vinham suscitando problemas para o Império ou poderiam fazê-lo no futuro. Era o caso, por exemplo, do Tratado de Exatidão, que determinava que o Uruguai, que já havia abolido a escravidão, deveria devolver os escravizados que cruzassem a fronteira.

2.1.2 O Tratado de Limites e a Concessão Lamas

Feitas tais considerações sobre o sistema de tratados, passa-se ao exame do acordo de limites que o compunha. No curso das negociações, André Lamas recebeu ordens expressas do seu Ministro das Relações Exteriores, o colorado Manuel Herrera y Obes, para assegurar a aliança com o Império do Brasil, “de qualquer maneira”¹⁰⁷. No entanto, o plenipotenciário uruguaio se mostrava disposto a garantir *no mínimo* a linha do Quaraí como fronteira norte do seu país. Caso não fosse possível fazê-lo, buscaria aprovação da chancelaria para ceder às pretensões brasileiras.

Do lado brasileiro das negociações, as posições sobre esse trecho da fronteira eram as mais variadas. O visconde de São Leopoldo, um dos fundadores do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), defendia a validade dos termos da Convenção de 1819, que determinava o limite pela linha do Arapeí (identificado em magenta na Figura 1, em anexo), cuja foz se localiza aproximadamente 83 km ao sul do Quaraí (linha vermelha)¹⁰⁸. Esse não

¹⁰³ DORATIOTO, 2014, p. 33-43.

¹⁰⁴ RICUPERO, 2024, p. 192.

¹⁰⁵ RICUPERO, 2024, p. 192.

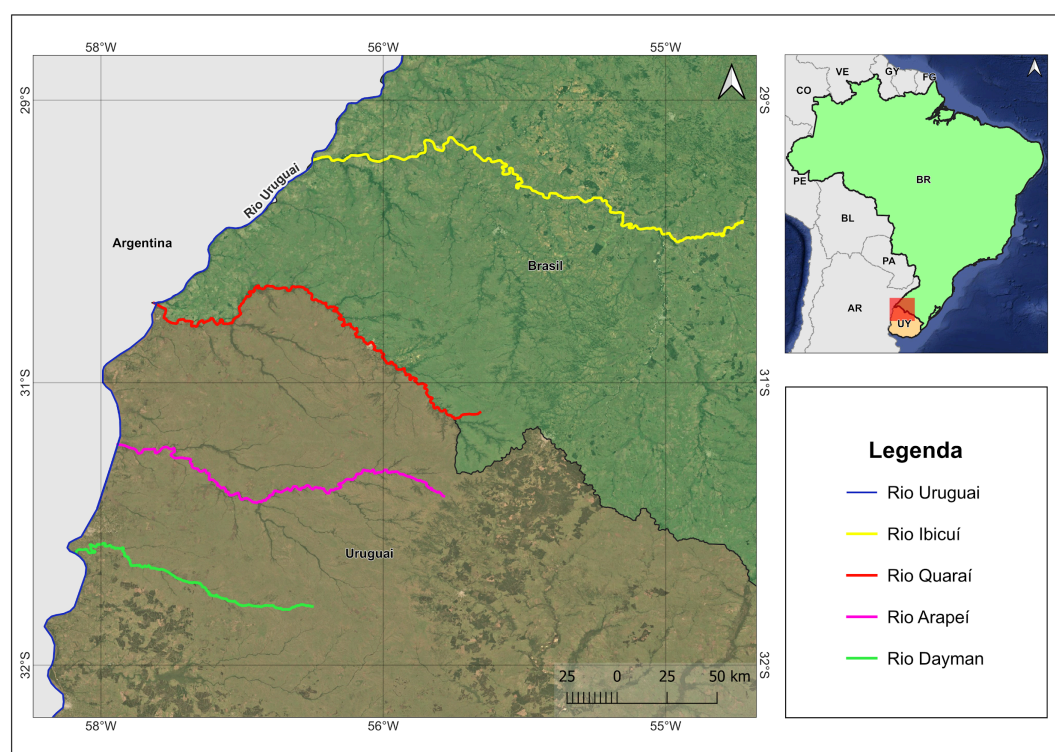
¹⁰⁶ FERREIRA, 2006, p. 191.

¹⁰⁷ GOLIN, 2004, p. 31.

¹⁰⁸ Os valores utilizados neste parágrafo resultam de estimativas obtidas por meio de cálculos aproximados, com o auxílio da plataforma Google Maps. Sem qualquer pretensão de exatidão científica, o que se busca é tão somente evidenciar a discrepância entre as posições relativas e o impacto que a adoção de cada uma delas poderia representar na configuração territorial dos dois países.

era o mais radical parecer em favor do Brasil. Havia quem defendesse como limite natural o rio Dayman, cerca de 150 km ao sul do Quaraí. Por outro lado, havia também diplomatas brasileiros que consideravam mais justa uma fronteira menos vantajosa. Era o caso do encarregado de negócios em Montevidéu José Dias da Cruz Lima, que propunha como limite o rio Ibicuí, cerca de 117 km ao norte do Quaraí, conforme delimitado no Tratado de Santo Ildefonso, de 1777¹⁰⁹. Para a melhor compreensão das diferentes posições citadas, torna-se inevitável o recurso à Figura 1 exposta a seguir. Nela, o Rio Quaraí, atual fronteira natural entre os dois países, está destacado em vermelho, enquanto os rios Ibicuí, Arapeí e Dayman estão traçados em amarelo, magenta e verde, respectivamente.

Figura 1: Rios cogitados pelos plenipotenciários como fronteira natural entre Brasil e Uruguai.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Sobre este ponto das negociações, é necessário fazer referência ao que ficou conhecido como a “Concessão Lamas”, base de um dos principais argumentos da diplomacia brasileira ao longo do último século. Em suma, trata-se da noção de que para demover os representantes do Império de tomarem o rio Arapeí como divisa - atingindo portanto o seu objetivo de assegurar a linha do Quaraí - Andrés Lamas teve de atender aos pedidos dos plenipotenciários

¹⁰⁹ GOLIN, 2004, p. 31-32.

brasileiros para que a estância do Barão do Cerro Largo, localizada no território do Rincão de Artigas, ficasse sob o domínio do Império¹¹⁰.

Como se nota no artigo II do Tratado, para o setor da fronteira atualmente contestado, os países haviam concordado em seguir a linha do Quaraí até a Coxilha Sant'Anna. No entanto, o negociador uruguaio concordou, pelos motivos citados acima, em realizar um desvio da divisória do leito do Quaraí, na altura do arroio Invernada. Acontece que Lamas não fez constar no Tratado qualquer menção à estância do Barão de Cerro Largo. A concessão foi estabelecida somente em termos topográficos, com a menção ao arroio Invernada no artigo III, 2º. Esta falta de clareza acarretaria em desafios aos trabalhos demarcatórios e, por consequência, levaria às atuais contendas fronteiriças¹¹¹.

Retornando aos termos do Tratado, verifica-se que, em linhas gerais, ele conservou os limites da província Cisplatina, estabelecidos no Tratado de Incorporação, de 31 de julho de 1821, e abordados ao fim da seção 1.2.1 do trabalho:

Art. II - As duas Altas Partes Contractantes reconhecem como base que deve regular seus limites o *uti possidetis*, já designado na dita cláusula 2ª do Tratado de incorporação de 31 de julho de 1821, nos termos seguintes:

Pelo leste o Oceano, pelo sul o Rio da Prata, pelo oeste o Uruguay, **pelo Norte o rio Quaraím até a cochilla de Santa Anna**, que divide o rio de Santa Maria, e por esta parte o arroio Taquarembó Grande, seguindo os pontos do Jaguarão, entra na lagoa Merim e passa pelo pontal de São Miguel a tomar o Chuy que entra no oceano¹¹².

Observa-se, também, que o acordo tanto consagrou a vitória brasileira de rejeição da linha de Ildefonso¹¹³ (na escolha do rio Quaraí como limite norte do Uruguai), como confirmou o *uti possidetis* como vetor principal da política de fronteiras do país¹¹⁴. Fazia, afinal, nada mais do que traduzir a realidade já existente no terreno, que apenas não se positivava por conta do irredentismo oriental¹¹⁵.

Consideradas as suas características gerais, passa-se agora a alguns dos seus pormenores. Do inteiro teor do tratado, interessa para a pesquisa basicamente dois trechos do artigo. III, 2ª.

¹¹⁰ GOLIN, 2004, p. 343-344.

¹¹¹ GOLIN, 2004, p. 109.

¹¹² BRASIL. **Tratado de Limites entre o Brasil e a República Oriental do Uruguay, de 12 de outubro de 1851**. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório da Repartição dos Negocios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na quarta sessão da oitava legislatura. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1852. Anexos. Disponível em: https://www.funag.gov.br/chdd/images/Relatorios/Relatorio_1851.PDF [grifo próprio].

¹¹³ RICUPERO, 2024, p.191.

¹¹⁴ GOES FILHO, 2015, p. 283-284.

¹¹⁵ RICUPERO, 2024, p.191.

Art.III - Não compreendendo os termos geraes dessa designação as especialidades necessárias em alguns logares, para que se possam bem determinar o curso da linha divisória, desejando as Altas Partes Contratantes evitar as contestações que existem, ou possam existir por esse motivo, e corrigir ao mesmo tempo algumas irregularidades da linha que prejudicam a sua policia e segurança e que são susceptíveis de ser corrigidas sem alteração importante da base do "uti possidetis", convém em declarar, e declaram e ratificam a linha divisória da maneira seguinte:

[...]

2ª - Da boca do Jaguarão seguirá a linha pela margem direita do dito rio, acompanhando o galho mais do sul, que tem sua origem no vale de Aceguá, e serros do mesmo nome; do ponto dessa origem tirar-se-a uma reta que atravessa o rio Negro em frente da embocadura do arroio de S. Luiz, e continuará a linha divisória pelo arroio de S. Luiz acima até ganhar a cochilha de Sant'Anna; segue por essa cochilha, e ganha a de Haedo **até o ponto em que começa o galho do Quarahim denominado arroio da Invernada pela carta do Visconde de S. Leopoldo, e sem nome na carta do coronel Reis**, e desce pelo dito galho até entrar no Uruguai; **pertencendo ao Brasil a ilha ou ilhas que se acham na embocadura do dito rio Quarahim no Uruguai.**¹¹⁶

O segundo trecho em destaque daria origem às discussões sobre a Ilha Brasileira - que, apesar do sugestivo nome, é um dos dois objetos de litígio fronteiriço entre os países. A outra razão de divergência se refere à região do Rincão de Artigas, cujos limites passam pelo descrito na primeira passagem grifada.

Ademais, “depois de cada acordo de fronteira, sempre aparecem os críticos”, assinala Goes Filho¹¹⁷. Como exposto a seguir, não seria o de 1851, firmado em meio a tamanha agitação geopolítica, uma exceção à regra. Aliás, para o pleno sucesso do sistema de tratados, eram imprescindíveis condições que não se concretizaram: um governo uruguaio forte e disposto a cumpri-los. Ricupero bem sintetiza o cenário: “Um dos pontos débeis da política brasileira era justamente a falta de real expressão política do governo colorado financiado e apoiado pelo Brasil”¹¹⁸. E, nesse sentido, o enviado Honório Hermeto constatou: “infelizmente o partido que defendeu a praça de Montevideu contra as forças reunidas de Rosas e Oribe representa uma diminuta fração”¹¹⁹.

¹¹⁶ BRASIL, 1852, p. 185 [grifo próprio].

¹¹⁷ GOES FILHO, 2015, p. 284.

¹¹⁸ RICUPERO, 2024, p. 192.

¹¹⁹ Carta de Honório Hermeto a Paulino de Souza, de 16/11/51. Citada em FERREIRA, 2006, p. 201.

2.1.3 Críticas aos Tratados de 1851 e suas repercussões

Com o fim da Guerra Grande, a reestruturação do Estado uruguaio passou por um período de disputa eleitoral que transcorreu de forma pacífica, a despeito do então recente cenário beligerante. Buscava-se, neste primeiro momento, eleger um Congresso que de forma indireta escolheria o novo presidente da República.

Mencionou-se anteriormente a relação de dependência que se formava entre o Estado brasileiro e o governo uruguaio; “governo, é bom lembrar, cuja sobrevivência dependia das subvenções financeiras e da sustentação militar do Brasil”¹²⁰. As próprias despesas eleitorais, inclusive, foram financiadas por empréstimo brasileiro e realizadas a partir do auxílio técnico de Carneiro Leão¹²¹. Foi justamente essa dependência um dos pontos de maior divergência na campanha entre o partido colorado - que negociou todo o sistema de tratados - e o blanco, cujos integrantes desconfiavam dos termos que, ao seu modo de ver, submetiam o país aos interesses estrangeiros.

Apesar de derrotado militarmente, o partido de Oribe ainda mantinha considerável apoio no meio rural, o que lhe garantiu a eleição de um Congresso de maioria blanca. Por mais que tal maioria se desse por não mais que dois parlamentares e, malgrada a interferência direta do governo brasileiro em defesa do candidato colorado Manuel Herrera y Obes, os blancos tiveram sucesso em eleger um dos seus como presidente¹²². Escolhido como candidato de consenso, o novo mandatário Juan Francisco Giró logo se pôs a enfrentar a herança maldita dos doze anos de guerra civil. Formou, para tanto, um gabinete de composição, que incluía os colorados César Díaz e Florentino Castellanos, como ministros da Guerra e das Relações Exteriores, respectivamente¹²³.

Apesar de tais nomeações e do fato de que o próprio Giró era considerado moderado, o Império demonstrava apreensão diante da perspectiva de rejeição dos acordos de 1851. Por consequência, assim que o novo presidente tomou posse, representantes brasileiros solicitaram a designação do comissário uruguaio que atuaria, em conjunto com o Brasil, na demarcação dos limites estabelecidos em tratado¹²⁴. Como resposta, receberam a comunicação da chancelaria uruguaia de que se entendia que os tratados eram inexecutáveis, uma vez que não haviam sido aprovados pelo Legislativo - quem detinha a competência para efetivar acordos daquela natureza. Ao argumento brasileiro de que, naquele período, inexistia

¹²⁰ RICUPERO, 2024, p. 191.

¹²¹ ESTEFANES, Bruno Fabris. **Conciliar o império**: Honório Hermeto Carneiro Leão, os partidos e a política de conciliação no Brasil monárquico (1842-1856). Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010, p. 157.

¹²² GOLIN, 2004, p. 44-45.

¹²³ ESTEFANES, 2010, p. 157; GOLIN, 2004, p. 45.

¹²⁴ GOLIN, 2004, p. 45.

Congresso no Uruguai e que o seu poder executivo era quem detinha suas prerrogativas, os uruguaios replicaram que o governo de Montevideu exercia autoridade somente sobre a cidade, e não sobre todo o território nacional.

A partir desse ponto, nota-se uma acentuada elevação no tom das comunicações trocadas entre os representantes dos dois países, a exemplo da seguinte nota enviada por Honório Hermeto:

O governo imperial não pode admitir semelhante alegação como escusa valiosa de um ato ofensivo de direitos perfeitos do Império e de sua dignidade, e que, o abaixo assinado sente ter de dizê-lo ao Sr. Ministro, reduz a uma manifestação estéril e vã o reconhecimento que em sua nota se faz dos serviços prestados pelo Império a esse Estado e dos seus amigáveis e generosos sentimentos¹²⁵.

Nas palavras do historiador Tau Golin, os orientais logo conheceriam a habilidade da diplomacia imperial¹²⁶, que se associou ao que Ricupero entende como um misto de ameaça do uso da força e de pressão financeira¹²⁷. Seguindo as orientações do ministro Paulino Soares de Souza, Carneiro Leão expressou ao governo uruguaio que o Brasil concordava em invalidar os tratados de 1851 e em buscar novos entendimentos. Entendia o Império, porém, que anulado o Tratado de 1851, automaticamente retomavam-se os termos da Convenção de limites, de 1819. Portanto, até que se firmasse um novo acordo, tropas imperiais deveriam ocupar toda a região fixada como brasileira naquela ocasião. Como constatado na Figura 1, os limites de 1819, que passavam pelo rio Arapeí, eram ainda mais favoráveis ao Brasil do que aqueles firmados em 1851.

A questão fronteira não foi o único objeto da manobra diplomática do futuro Marquês do Paraná. Para além de anunciar a taxa em 25% do charque importado pelo Uruguai, o Brasil também exigiu o pronto resgate dos empréstimos “com os respectivos juros, bem como o pagamento das indenizações provenientes de danos materiais causados a brasileiros em depredações, desapropriações e outros atos praticados por D. Manuel Oribe”¹²⁸.

Como não houve nova manifestação do governo uruguaio, Carneiro Leão encaminhou um ultimato ao presidente Giró, concedendo-lhe um prazo para o cumprimento dos termos dos tratados. Caso contrário, o Império daria início imediato às ações mencionadas nos parágrafos anteriores. Como demonstração da firmeza da sua posição, tropas brasileiras ocuparam diversas localidades no norte do Uruguai. Frente a isso, quando o prazo estipulado

¹²⁵ Nota de Honório Hermeto ao governo uruguaio. Citado em: FERREIRA, 2006, p. 205-206.

¹²⁶ GOLIN, 2004, p. 46.

¹²⁷ RICUPERO, 2024, p. 192.

¹²⁸ GOLIN, 2004, p. 46.

se encerrou, Giró se reuniu com seu conselho e concluiu pela conveniência de se submeter e aceitar os tratados¹²⁹.

Em razão do que foi exposto até aqui, surgiram vozes, tanto do lado uruguaio quanto brasileiro, questionando as condições em que os Tratados de 1851 foram firmados. O diplomata oriental Virgílio Sampognaro, por exemplo, os classificou como “*un instrumento injusto y defectuoso, que el Plenipotenciario uruguayo tuvo que aceptar, en un momento sombrío para la estabilidad nacional, por imposición de las circunstancias*”¹³⁰. Inclusive, o mencionado plenipotenciário - que, como visto, tratava-se de André Lamas - também se manifestou, expressando que “o Uruguai, sob ‘o porrete do Brasil não pode alcançar uma posição no Rio da Prata’”¹³¹.

Ricupero se posiciona de modo semelhante, destacando que a situação de dependência e de desigualdade nas relações entre o Império do Brasil e Montevidéu, em 1851, permite que se esboce uma comparação direta entre os acordos firmados naquela ocasião e os Tratados Desiguais de 1810, discutidos anteriormente na seção 1.2.1. O embaixador afirma, neste sentido, que os uruguaio interpretaram os Tratados de 1851 da mesma forma que os brasileiros haviam encarado os de 1810. Isto é, entendiam que os seus termos contrariavam os interesses nacionais e resultavam basicamente da imposição de um país estrangeiro¹³².

Por óbvio, essa nunca foi a versão oficial da diplomacia brasileira. Quanto à alegação de que os tratados teriam sido o preço cobrado pelos brasileiros a Montevidéu para ajudar o seu governo na luta contra Oribe, o ministro Paulino de Sousa expressou, em relatório enviado à Assembleia Geral, que os acordos foram “muito espontaneamente solicitados, e livremente aceitos”¹³³. Como fundamento, anexou notas enviadas pela legação uruguaia no Brasil, que solicitavam a celebração de tratados que pusessem em bases claras o relacionamento entre os dois países. A nota mais recente havia sido enviada por André Lamas quando o Brasil já estava comprometido, pela Convenção de 29 de maio de 1851, a lutar contra o general Oribe, e já tinha, inclusive, mobilizado o seu exército para tanto.

Independente da validade das críticas ou da sustentação da posição brasileira, fato é que os maus auspícios, nos termos de Ricupero¹³⁴, sob os quais os diplomas foram assinados,

¹²⁹ GOLIN, 2004, p. 47.

¹³⁰ *Apud* LAPEYRE, Edison Gonzales. **Los Límites de la República del Uruguay**. Montevidéu: Editorial Amalio M Fernandez, 1986, p. 341.

¹³¹ GOLIN, 2004, p. 48.

¹³² RICUPERO, 2024, p. 191-192.

¹³³ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatorio da Repartição dos Negocios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da nona legislatura pelo respectivo Ministro e Secretario de Estado Paulino José Soares de Souza**. Rio de Janeiro: Typ. do Diario de A. & L. Navarro, 1852, p. XXIII

¹³⁴ RICUPERO, 2024, p. 191-192.

resultaram em uma série de óbices à sua execução, que acabou por ser inevitavelmente precária. No mais, enquanto a historiografia brasileira os classifica, como já visto, como uma vitória diplomática e como “um avanço significativo do ponto de vista da própria consolidação do Estado brasileiro”¹³⁵, há de se levar em consideração os seus efeitos sobre a construção da nacionalidade uruguaia¹³⁶, que àquela altura ainda era incipiente. É nesse ponto que se levanta a hipótese de que, para além das questões técnicas que serão abordadas mais adiante, esta conjuntura de ressentimento teria contribuído diretamente para a evolução dos pleitos uruguaios de revisão das fronteiras.

2.1.4 A Demarcação da Fronteira e o Impasse do Arroio Invernada

Em síntese, o que se tem realizado aqui - em meio a tantas divagações históricas e geopolíticas - é a descrição do processo de formalização da fronteira brasileiro-uruguaia. Para dar prosseguimento à exposição, é necessário, no entanto, explicar em que consiste este processo, valendo-se da descrição dos procedimentos que o compõem. Sobre esses, o professor Fábio Aristimunho Vargas¹³⁷, em seu trabalho sobre a formação das fronteiras latino-americanas, identifica que são três: reconhecimento mútuo, delimitação e demarcação.

O reconhecimento mútuo e a delimitação correspondem, respectivamente, ao componente político e à fundamentação jurídica do processo. O primeiro refere-se ao momento em que os Estados aceitam a existência de jurisdições distintas e reconhecem a soberania alheia sobre o território contíguo. Já a delimitação é a definição legal e precisa da linha divisória entre dois Estados, normalmente expressa em tratados de limites, embora possa também decorrer de decisões arbitrais ou judiciais. Diante disso, entende-se que essas duas fases já foram apreciadas no trabalho. Resta, portanto, a última etapa do processo: a demarcação, definida por Vargas, como “o componente fático da formalização das fronteiras, na medida que implica a expressão no mundo real, físico, das determinações abstratas previamente assumidas pelas partes na delimitação”¹³⁸.

Para dar início à etapa, era necessário que os dois países nomeassem seus respectivos comissários demarcadores, o que foi feito em meados de junho de 1852. Do lado brasileiro, foi designado o marechal Francisco José de Souza Soares d’Andréa, o Barão de Caçapava; enquanto o coronel José María Reyes foi escolhido para representar os orientais. A superioridade da equipe brasileira mostrou-se evidente, tão logo as duas comissões foram formadas. Tal fato podia ser constatado, por exemplo, pela quantidade de integrantes de cada

¹³⁵ FERREIRA, 2006, p. 191.

¹³⁶ GOLIN, 2004, p. 48.

¹³⁷ VARGAS, 2017, p. 74-76.

¹³⁸ VARGAS, 2017, p. 75.

uma delas. Ao passo que Reyes centralizava todas as atividades, tendo como único auxiliar o seu próprio filho, a comissão brasileira contava com quase vinte oficiais do exército e até mesmo com um padre-capelão que os assistia religiosamente.

Caçapava também demonstrava vantagem técnica. Suas posições eram amplamente sustentadas por levantamentos cartográficos e esteticamente demonstradas pelo farto trabalho da equipe demarcatória do Império. Em contrapartida, os conhecimentos do comissário uruguaio foram motivos de crítica pelo seu congênere, que, em ofício dirigido ao ministro Paulino de Souza, ironizou o fato de que Reyes baseava seus trabalhos em documentos da Primeira Comissão Demarcadora do Tratado de San Ildefonso, de 1777:

O coronel Reyes falou-me sempre de que tinha plantas do terreno muito em detalhe, e que não se precisava estar eu com tanto trabalho, prometendo-me dar tudo. [...] até que enfim veio com umas cópias em papel vegetal, de outros papéis antigos, de que V. Ex.^a terá talvez notícia, que foram trabalhos da 1^a Comissão de Limites, e em ponto tão pequeno que me não poderiam servir. Se eu quisesse regular-me somente por eles já estaria concluída, no mais... de dúvidas a Comissão de que estou encarregado; mas bem fácil é ver por um e por outro trabalho quando está longe, aquele, de poder servir em casos duvidosos¹³⁹.

As capacidades da equipe uruguaia eram limitadas em tal grau que chegaram a comprometer o avanço dos trabalhos demarcatórios. Em clara contradição com a independência e formalidade que deveriam reger comissões dessa natureza, a equipe de Reyes necessitava de apoio brasileiro até mesmo para se locomover. Aos poucos, os obstáculos apresentados por ele para realizar o seu próprio ofício foram adquirindo novos contornos até configurar, em termos bastante claros, pura extorsão¹⁴⁰.

O comissário oriental se dizia impossibilitado de seguir com os trabalhos demarcatórios, apresentando justificativas tanto de ordem pessoal quanto institucional: alegava, por exemplo, dívidas particulares e a fragilidade do Erário uruguaio. Como interessava ao Império a conclusão das questões fronteiriças tão logo fosse possível, Reyes foi capaz de retirar seguidas quantias de dinheiro do Brasil, até que o país assumiu integralmente os custos da comissão uruguaia. Em ofício confidencial ao ministro José Maria da Silva Paranhos, o Barão de Caçapava dispôs sobre o arranjo e sobre suas opiniões a respeito das intenções de Reyes:

É provável que não seja agradável [ao coronel Reyes], nem fácil [para ele] sacar letras sobre as Coletorias Orientais; pois que, segundo

¹³⁹ Ofício do Barão de Caçapava ao ministro Paulino de Sousa. Citado em GOLIN, 2004, p. 62-63.

¹⁴⁰ GOLIN, 2004, p. 82.

creio, o mais inocente dos seus intentos será receber por porto do Império tudo aquilo a que possa ter direito, e ficar-lhe devendo o Governo Oriental outra igual quantia, mas eu ainda levo a mais as minhas prevenções, e não creio que ele queira ser tão inocente como fica dito, antes espero que fará quanto possa para aumentar cada vez mais as suas despesas eventuais¹⁴¹.

Dito e feito. Apesar de já ter recebido uma quantia de doze contos de réis, Reyes logo manifestou a sua intenção de não concluir a sua incumbência, devendo, nem mesmo, permanecer em Sant'Anna do Livramento, de onde deveriam seguir os trabalhos demarcatórios. Caçapava, que até então lhe concedia o benefício da dúvida, passou a adotar uma posição mais firme, identificando má-fé nas ações de seu congênere, que recebeu os valores exigidos e, imediatamente, voltou-lhe as costas.

Como as quantias pagas a Reyes ficaram garantidas apenas pela sua palavra de reembolso, Caçapava teve a ideia de comunicar ao uruguaio que passaria a exigir garantias formais de seu governo. Ciente de que Reyes provavelmente recusaria essa exigência, ele faria a “fineza de dispensar essa condição (...); mas será isso em troca das suas prontas decisões”¹⁴². A estratégia do brasileiro teve sucesso e, dentro de um mês, os dois comissários se reuniram para recomençar as demarcações, que estavam paralisadas há anos.

Com a retomada dos trabalhos, uma das questões pendentes de elucidação tratava justamente da localização exata do arroio Invernada, mencionado no artigo III, 2º do Tratado, em virtude da Concessão Lamas. Como já visto, naquela ocasião o plenipotenciário uruguaio cedeu a sesmaria de Cerro Largo, como contrapartida à manutenção da linha norte de Quaraí. No entanto, ao fazê-lo, não foi cauteloso e, nas palavras de Tau Golin, “não protegeu o seu país”¹⁴³. Não se refere aqui à troca em si, mas ao fato de que Lamas não incluiu no Tratado qualquer menção à estância - o que daria aos demarcadores uma noção mais precisa do território cedido -, indicando somente o arroio Invernada como a nova linha divisória.

Como “o que não está escrito no diploma legal conveniado entre dois países, obviamente não existe”¹⁴⁴, o arroio Invernada era o único parâmetro demarcatório para aquela região. Portanto, restava aos comissários determinar a qual corpo d'água - em meio àquele emaranhado de galhos, arroios, rios e categorias fluviais semelhantes - o Tratado fazia referência.

¹⁴¹ Ofício confidencial do Barão de Caçapava ao ministro Paranhos. Citado em GOLIN, 2004, p. 97 [grifo próprio].

¹⁴² Ofício confidencial do Barão de Caçapava ao ministro Paranhos. Citado em GOLIN, 2004, p. 101.

¹⁴³ GOLIN, 2004, p. 109.

¹⁴⁴ GOLIN, 2004, p. 110.

Surgiu, então, um novo contratempo. Para identificar o arroio, os demarcadores deveriam utilizar, segundo o próprio texto do Tratado, as cartas do visconde de São Leopoldo e do coronel Reyes. Acontece que tais instrumentos apresentavam incongruências incontornáveis, não apenas entre si, mas também em relação à redação do acordo. Para citar apenas um dos diversos pontos incoerentes da cartografia anexa, observa-se o seguinte. O artigo III, 2º dispunha que o arroio Invernada estava nomeado na carta do visconde, mas não na do coronel. Mas o único arroio da carta de Reyes que apresentava as mesmas características que o da Invernada na carta de São Leopoldo estava nomeado como Sepultura. Em outras palavras, não havia qualquer arroio não nomeado na carta de Reyes que pudesse corresponder ao Invernada do visconde.

Frente a tal cenário de dificuldades técnicas, os demarcadores tiveram que se valer de um exercício analógico-interpretativo, cujo resultado se consignou na Terceira Ata de Demarcação. No documento assinado em 28 de abril de 1856, os comissários concordaram que o arroio Invernada “tem sua origem na união da mesma Coxilha Haedo com a denominada - de Belém -, inteiramente conforme com o estipulado no parágrafo segundo do artigo terceiro do Tratado de Limites”¹⁴⁵.

Apesar das dificuldades para que se chegasse a tal conclusão, não constou na Ata menção a qualquer contradição naquele percurso. Esse fato, associado ao “patrocínio” da comissão uruguaia pelo Brasil, suscitou dúvidas a respeito não só do caráter do comissário uruguaio, mas também dos critérios utilizados nas tratativas sobre o arroio. Há, nesse ponto, o que Golin identificou como o encontro entre a “ambição imperial e a corrupção oriental”¹⁴⁶. Se seguida esta vereda de corruptibilidade - interpretação historiográfica esta que não é de modo algum unânime - tem-se o cenário em que o Brasil se utilizou da extorsão de Reyes para arrancar-lhe as atas necessárias, que, uma vez em poder da diplomacia imperial, seriam constituídas em documentos de direito internacional capazes de confirmar as posições do Barão de Caçapava.

2.1.5 A Caracterização da Fronteira e a Ilha Brasileira

O chefe da Comissão Brasileira faleceu em outubro de 1858, já na etapa final do processo demarcatório, e para substituí-lo, o Império nomeou o brigadeiro Pedro de Alcântara Bellegarde¹⁴⁷. Foi ele o responsável por dar andamento à caracterização da fronteira, que pode

¹⁴⁵ Terceira Ata de Demarcação. Citada em: GOLIN, 2004, p. 107.

¹⁴⁶ GOLIN, 2004, p. 112.

¹⁴⁷ GOLIN, 2004, p. 169.

ser definida como a “fase na qual são intercalados marcos secundários, tanto quanto possível intervisíveis, entre os marcos principais, nas fronteiras secas”¹⁴⁸.

Quando o brigadeiro já se encontrava a postos na região lindeira para iniciar a edificação dos marcos fronteirios, o presidente uruguaio Bernardo Berro baixou um decreto determinando a desativação da comissão demarcadora do coronel Reyes. Na prática, o Uruguai alienava-se do trabalho de caracterização, dentro de uma política isolacionista de “nacionalización de la frontera”. Berro buscava conter uma suposta ingerência brasileira em todo o norte uruguaio e, para tanto, acabou levando os dois países a uma sequência de retaliações diplomáticas, na qual se anulou grande parte das vantagens comerciais e políticas concedidas reciprocamente nas décadas anteriores¹⁴⁹.

Não obstante, o Brasil seguiu com a colocação unilateral dos marcos fronteirios, o que provocou o protesto formal do Ministério do Exterior uruguaio, em 1º de junho de 1861. O Império não interrompeu a caracterização e respondeu que não havia sido acordado que essa etapa precisava obrigatoriamente ocorrer de forma conjunta. Mesmo assim, solicitou que o Uruguai nomeasse um representante junto à sua comissão, ao que nunca teve resposta¹⁵⁰.

Em sequência, Bellegarde foi nomeado ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas e, para o seu lugar, designou-se o capitão Conrado Jacob de Niemeyer. Quando assumiu a posição de chefe da Comissão Brasileira, Niemeyer relatou que já haviam sido erguidos todos os marcos entre o Chuí e a Coxilha Sant’anna, o que implica que foi sob a sua supervisão que foram edificados dois dos mais importantes marcos para esta discussão: o 49-I, no Masoller, e o 13-P, no limite meridional da Ilha Brasileira.

A ocupação dessa ilha decorreu do trecho do Tratado que dispunha que pertencia “ao Brasil a ilha ou ilhas que se acham na embocadura do dito rio Quarahim no Uruguai”¹⁵¹. Uma vez ocupada, o Império logo se pôs a chamá-la de Ilha Brasileira, em uma clara estratégia de evidenciar a sua jurisdição sobre ela.

A edificação do marco 13-P pôs fim aos trabalhos demarcatórios iniciados pelo Barão de Caçapava, continuados por Bellegarde e concluídos por Niemeyer. Esta é, portanto, a história da formalização da fronteira meridional do Brasil, que, desde então, somente foi alterada quando das concessões feitas unilateralmente pelo Barão do Rio Branco em 1909, quando se permitiu o acesso pelo Uruguai às águas da lagoa Mirim e do rio Jaguarão¹⁵².

¹⁴⁸ ENGEL apud VARGAS, 2017, p. 76.

¹⁴⁹ GOLIN, 2004, p. 182-183.

¹⁵⁰ GOLIN, 2004, p. 183.

¹⁵¹ BRASIL, 1852, p. 185.

¹⁵² GOLIN, 2004, p. 187.

Apesar do relevo deste ato do Barão - que, em suas próprias palavras, não teve precedente na história, pela sua espontaneidade e grandeza, e também por ter elevado “o bom-nome da nação brasileira no conceito universal”¹⁵³ - não cabe aqui se debruçar sobre ele. Resta, nesse momento, antes de adentrar no tratamento jurídico da discussão proposta, abordar a evolução das contestações uruguaias aos limites fixados.

2.2 A Reivindicação Uruguaia e a Pertinácia Brasileira

2.2.1 A Origem das Contestações

Data de 1931 - isto é, quase setenta anos após a conclusão dos trabalhos demarcatórios - a primeira manifestação pública por um uruguaio sobre possível erro na definição da fronteira entre os dois países. Como ilustração de tamanho intervalo de tempo, nota-se que neste ínterim, Brasil e Uruguai combateram do mesmo lado na Guerra do Paraguai; um golpe militar fez cair a já esgotada monarquia no Brasil; e, assim como surgiu, teve fim a Primeira República. O Uruguai, por sua vez, após décadas de instabilidade política, consolidou-se como a “Suíça da América Latina”¹⁵⁴, nas palavras de Goes Filho.

O responsável por dar início à “prolongada e insolúvel polêmica entre os ministérios de Relações Exteriores dos dois países, coadjuvado por historiadores, geógrafos, políticos e jornalistas”¹⁵⁵ foi o tenente-coronel Carlos Vila Seré. Como delegado-substituto da comissão demarcatória uruguaia, argumentou publicamente que a identificação do arroio Invernada não obedeceu ao que havia sido determinado pelo Tratado de 1851¹⁵⁶.

Não se pode isolar tais acontecimentos do cenário sociopolítico regional, no qual ascendia o nacionalismo populista latino-americano¹⁵⁷. O patriotismo dogmático era o espírito daquele tempo e é difícil cogitar pauta mais sensível e apelativa, em termos de soberania nacional, que a territorial. Assim, feita a denúncia por Seré, no mesmo instante a questão converteu-se em escândalo. Não faltaram aqueles que buscavam identificar supostos traidores ou denunciar eventual fraude por parte do Brasil.

Como uma das principais vozes deste movimento, teve destaque o capitão José Aguiar, que publicou, entre 1934 e 1936, as obras “El Río de la Plata y el Mar internacional” e “Nuestra frontera con el Brasil - su evolución historico geográfica”. Nelas, defendeu não somente a soberania uruguaia sobre o Rincão de Artigas - que decorreria de eventual ajuste no arroio Invernada, como se verá adiante -, mas também sobre a Ilha Brasileira. Aguiar tinha

¹⁵³ RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos Júnior, Barão do. **Obras do Barão do Rio Branco IX: discursos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, p. 272.

¹⁵⁴ GOES FILHO, 2015, p. 345.

¹⁵⁵ GOLIN, 2004, p. 109.

¹⁵⁶ GOLIN, 2004, p. 341.

¹⁵⁷ GOLIN, 2004, p. 341.

como principal contraponto o general brasileiro Souza Docca, que recorreu a jornais para contestar as denúncias uruguaias.

Cabe ressaltar que os debates não se limitavam àqueles entre brasileiros e uruguaios, uma vez que a questão não era unânime nem mesmo entre os orientais. A título de exemplo, entre 1966 e 1967, o jornal *La Mañana* cedeu espaço para que o coronel Horácio Vico e o ex-embaixador no Brasil, Enrique Buero, tratassem do assunto. O primeiro se encontrava entre aqueles que questionavam os limites demarcados no século anterior, enquanto o diplomata considerava “improcedente qualquer reivindicação”¹⁵⁸.

Outro ponto de discórdia entre os próprios uruguaios dizia respeito ao conflito de competência entre a chancelaria daquele país e o Instituto Geográfico Militar, responsável pelos trabalhos demarcatórios em análise. O embaixador uruguaio Virgílio Sampognaro era o delegado-chefe da comissão de demarcação, na década de 30. Em meio ao “escândalo”, ele apresentou um relatório, que concluiu que a principal causa da perda de territórios para o Brasil havia sido justamente o controle exercido pelos militares sobre as atividades de demarcação, em prejuízo de uma abordagem diplomática. Nesse mesmo documento, citou diretamente o coronel Reyes, que, no caso do Invernada, seria o responsável pelo erro demarcatório, tendo consentido “nessa mutilação, contrária ao tratado e à documentação”¹⁵⁹.

2.2.2 O Erro Demarcatório

Deve-se, portanto, examinar no que consistem os erros demarcatórios invocados pelos uruguaios. Como são dois, hão de ser abordados em separado, a começar pelo que envolve o arroio Invernada. Antes disso, porém, é importante ressaltar que a adequada apreciação da procedência destas teses exigiria um exame geográfico mais aprofundado, que ultrapassa o escopo técnico e temático deste trabalho. A ausência de tal exame, no entanto, não comprometerá a análise jurídica a ser realizada no capítulo seguinte.

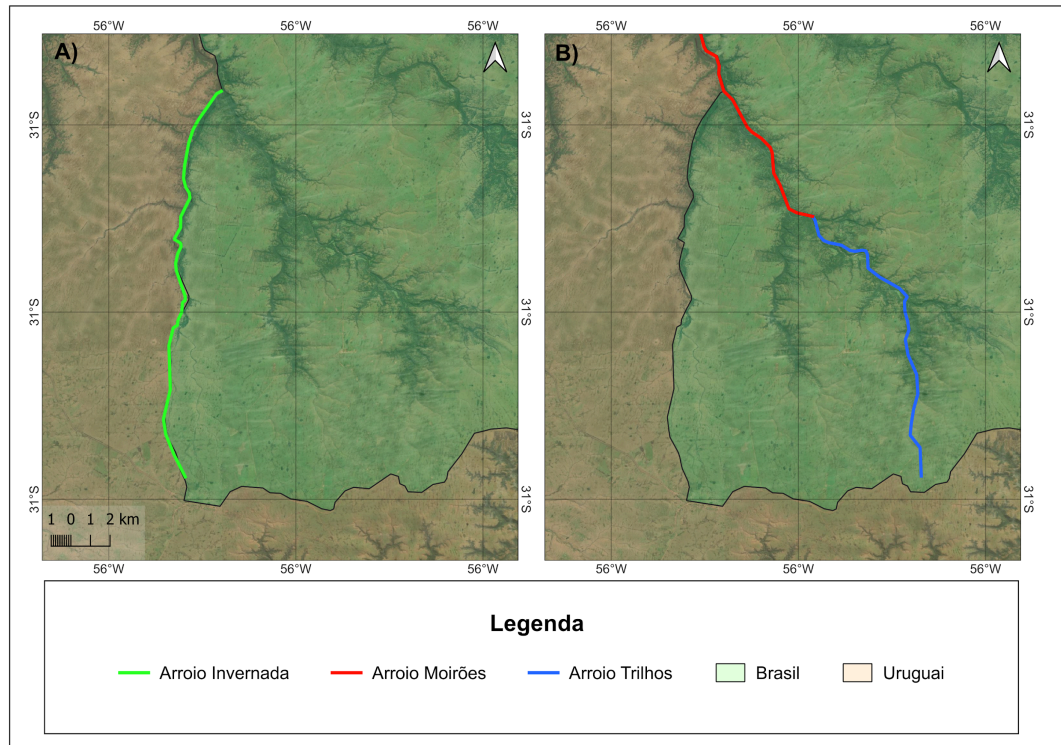
Conforme já abordado, o Barão de Caçapava e o coronel Reyes tiveram de se reunir em Sant’Anna do Livramento, em abril de 1856, para definir a localização exata deste arroio. Neste ponto, não se pode perder de vista a Concessão Lamas e os seus resultados sobre a redação e execução do Tratado. A tese uruguaia é, basicamente, de que o arroio identificado pelos dois comissários como o Invernada (destacado em verde, na Figura 2, exposta a seguir) não seria o arroio ao qual se fez referência no acordo de 1851. Eles teriam, na realidade, conveniado a divisória no antigo arroio Maneco, enquanto o “verdadeiro” Invernada seriam o arroio Moirões e o seu afluente, arroio Trilhos (traçados em vermelho e azul, respectivamente,

¹⁵⁸ GOLIN, 2004, p. 341.

¹⁵⁹ SAMPOGNARO apud GOLIN, 2004, p. 343.

na Figura 2). Com essa mudança, legitimava-se a posse brasileira de toda a região que hoje é conhecida como Rincão de Artigas.

Figura 2: Representação cartográfica do suposto erro demarcatório.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O segundo erro demarcatório corresponderia à edificação unilateral pelo Brasil do marco 13-P no extremo sul da Ilha Brasileira. Para além de questionar o fato de que o Império construiu o marco sem o envolvimento uruguaio - convém lembrar que o próprio Uruguai havia se absterido do processo de caracterização da fronteira -, os orientais também argumentam, até os dias atuais, que a ilha em questão não se encontra na embocadura do rio Quaraí, mas já no rio Uruguai. Por consequência, deveria estar sob jurisdição uruguaia, uma vez que o Art. III, 2º do Tratado dispõe que pertencem ao Brasil somente “a ilha ou ilhas que se acham na embocadura do dito rio Quarahim no Uruguai”.

2.2.3 O Pleito Formal de Revisão das Fronteiras

A contenda adquiriu contornos formais na data de 10 de agosto de 1934, quando, após encontros oficiais e extra-oficiais entre representantes dos dois países, o chanceler uruguaio Juan José de Arteaga enviou uma nota a Lucillo Bueno, embaixador brasileiro em Montevideú. Nela, expressava o desejo de seu governo de instaurar uma Comissão Mista para “hacer en común los estudios requeridos para una determinación científica del curso de agua que, en el Artículo 3º del Tratado de Limites de 12 de Octubre de 1851, se denominó por

‘Arroy de la Invernada’¹⁶⁰. Em um outro trecho da nota, suscitou o erro demarcatório, cuja origem residiria na deficiência do instrumental científico então vigente:

cuyo propósito final y extricto es pasar por encima de los errores de hecho en que pudieron haber incurrido los demarcadores de 1856 - por explicables deficiências de instrumental científico - para llegar a la seguridad de que alcanzamos la exacta línea del límite en que libremente convinieron los negociadores del Tratado de 1851 al referirse al Arroyo Invernada¹⁶¹.

Em resposta à nota uruguaia, o Brasil reafirmou, em 12 de outubro, a validade da demarcação de 1856. Ainda assim, o Uruguai insistiu na questão e instou, em 8 de novembro, uma nova determinação científica do arroio. O esforço uruguaio foi novamente rechaçado pelo Brasil, quando, em 6 de dezembro daquele mesmo ano, a sua embaixada em Montevideú “deu por encerrada a discussão”¹⁶².

Quanto à Ilha Brasileira, deve ainda ser mencionado que ela se localiza na tríplice fronteira entre Brasil, Uruguai e Argentina e que essa última reconheceu a soberania brasileira sobre a ilha, a partir da Convenção Complementar de Limites entre os dois países de 1927. Treze anos após a assinatura deste documento, em 1940, o Uruguai apresentou uma nota reserva alegando que não foram considerados os seus interesses nas tratativas, o que teria incorrido em *res inter alios acta*¹⁶³.

Na esteira das teses mencionadas e diante da intransigência brasileira, o governo uruguaio baixou o Decreto nº 605, de 1974. O dispositivo determinou que os dois locais - isto é, o Rincão de Artigas e a Ilha Brasileira - figurassem nos mapas uruguaiois como zonas contestadas. Esta ordem teve efeito, inclusive, sobre alguns mapas digitais, como o do Google Maps. Neste mapa, as duas regiões são contornadas por uma linha cinza tracejada, indicando a divergência fronteira.

Ao fim da década de 1980, foram realizadas novas comunicações sobre a matéria entre os representantes dos dois países. Essa segunda fase de intercâmbio de notas diplomáticas resultou da fundação, pelo governo de João Figueiredo, da Vila Thomaz Albornoz na região contestada. Inclusive, foi precisamente este o motivo da sua instalação, que “suruiu da

¹⁶⁰ Tradução nossa: “fazer de comum acordo os estudos necessários para uma determinação científica do curso de água que, no artigo 3º do Tratado de Limites de 12 de Outubro de 1851, se denominou por Arroio Invernada”.

¹⁶¹ Tradução nossa: “cujo propósito final e estrito é passar por cima dos erros de fato em que puderam ter incorrido os demarcadores de 1856 - por explicáveis deficiências de instrumental científico - para chegar à certeza de que alcançamos a exata linha do limite em que livremente convieram os negociadores do Tratado de 1851 ao se referirem ao Arroio Invernada”. Nota do ministro Juan José de Artega ao embaixador Lucillo Bueno. Citado em: GOLIN, 2004, p. 347-348.

¹⁶² Relatório do Ministério de Relações Exteriores de 1937. Citado em: GOLIN, 2004, p. 347-348.

¹⁶³ KRUKOSKI, Wilson R. M. **Ilha Brasileira: breve notícia histórica. Fronteiras e Limites do Brasil**. [S. l.: s. n.], [s. d.]. Disponível em: <http://www.info.lncc.br/uilhab.html>.

vontade brasileira de garantir a posse daquele pedaço de chão”¹⁶⁴. Enquanto o Uruguai reiterou seu pleito de revisão da fronteira, o Brasil manteve a posição de que o tema estava “perfeita e definitivamente elucidado”¹⁶⁵, empenhando-se em sustentá-la, com uma série de argumentos que serão destacados em seção própria.

Merece ênfase, por enquanto, o fato de que até aquela época a correspondência diplomática dos dois países restringia a sua “argumentação à interpretação ou versão dos fatos, aos dados geográficos, e a considerações de ordem política”¹⁶⁶. A partir desse momento, observa-se um maior zelo, ao menos por parte do Brasil, ao tratamento jurídico da questão “à luz da teoria e prática do Direito Internacional Público”¹⁶⁷. Em seu parecer sobre uma nota uruguaia de março de 1985, o então Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exterior, Antônio Augusto Cançado Trindade, expressou que era “um grato privilégio poder proceder, pela primeira vez, ao exercício de análise estritamente jurídica do caso”¹⁶⁸, o que implicava retirar da contenda todo o seu elemento político, econômico e militar que marcou sua história. Por outro lado, não há registro de uma argumentação jurídica mais contundente pelo Uruguai, que, em suas notas, pouco faz além de reiterar suas alegações de erro demarcatório e o seu pleito de revisão, valendo-se de genéricas e esparsas referências a “princípios e normas do Direito Internacional” e a “meios pacíficos de solução dos litígios internacionais”¹⁶⁹.

Passado o conjunto de comunicações da década de 80, o assunto só voltaria à agenda externa uruguaia quase 30 anos depois, em decorrência da construção do Parque Eólico Coxilha Negra, também localizado na região contestada do Rincão de Artigas. Em resposta ao projeto da Eletrobras iniciado em 2021, a chancelaria uruguaia encaminhou uma nota verbal ao Brasil, em que invocou o “marco de la hemandad entre ambos pueblos” e o “espíritu de equidad y justicia”, para solicitar novamente a retomada das tratativas sobre aquele território¹⁷⁰.

¹⁶⁴ BRUM, Maurício. **Brasil ou algo assim: a vida numa região da fronteira contestada pelo Uruguai**. Piauí, Rio de Janeiro, ed. 83, ago. 2013. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/brasil-ou-algo-assim/>.

¹⁶⁵ Nota do embaixador David Silveira da Mota Jr. ao ministro Luiz Barrios Tassano. Citado em: GOLIN, 2004, p. 373.

¹⁶⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Delimitação e Demarcação da Fronteira Brasil-Uruguai: a Nota Uruguaia de 27 de Março de 1985 e os Argumentos do Brasil**, p. 22.. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **PARÊCERES DOS CONSULTORES JURÍDICOS DO ITAMARATY: Volume VIII (1985-1990)**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004. (Coleção Brasil 500 Anos).

¹⁶⁷ TRINDADE, 2004, p. 22.

¹⁶⁸ TRINDADE, 2004, p. 22.

¹⁶⁹ TRINDADE, 2004, p. 22.

¹⁷⁰ Tradução nossa: “marco da irmandade entre os povos” e “espírito de equidade e de justiça”. URUGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Uruguay solicita a Brasil retomar la cuestión del territorio disputado denominado “Rincón de Artigas”**. Montevideo, 11 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/uruguay-solicita-brasil-retomar-cuestion-del-territorio-disputado-denominado>.

2.2.4 A Pertinácia Brasileira

A inflexibilidade brasileira pode ser compreendida a partir do assessoramento técnico e político recebido pelo governo em meados da década de 30. O embaixador Bueno, por exemplo, havia reportado ao chanceler Macedo Soares que a concessão solicitada pelos orientais era “perigosa”¹⁷¹. O consultor-técnico do Itamaraty Renato Pereira, por sua vez, emitiu parecer contrário à constituição da Comissão Mista, que os colocaria em uma “situação muito difícil”, argumentando também não haver “razão para novos estudos relativos à nascente principal do arroio Invernada”¹⁷². Deste modo, o Brasil tem sido irredutível em sua recusa à revisão fronteira, sustentando que

a fronteira foi sancionada por atos internacionais em atas de 15 de junho de 1853, de 6 e de 28 de abril de 1856 e de 6 de abril de 1857, confirmadas por Notas uruguaias de 9 e 10 de agosto de 1858, trocadas entre a legação brasileira em Montevidéu e o ministro das Relações Exteriores do Uruguai¹⁷³.

A posição oficial do Brasil, demonstrada na nota de 4 de dezembro de 1989, baseia-se, sobretudo, na defesa da perpetuidade e da estabilidade dos tratados de limites. O argumento central da sua diplomacia é de que estes, uma vez acordados e desmarcados, são definitivos e não podem ser revistados com base em alegações tardias de erro. O país sustenta que a revisão de uma demarcação, especialmente uma que não foi contestada por quase oito décadas, representaria ameaça à segurança jurídica e à estabilidade territorial, tão caros ao Direito Internacional. O documento é categórico nesse sentido

Não cabe revisão de demarcação, tanto porque os demarcadores uruguaios e brasileiros procederam rigorosamente de acordo com o espírito e a letra do Tratado de 1851, como porque os tratados de limites não podem deixar de ter caráter permanente. [...] A estabilidade territorial estaria em perigo se persistisse uma perpétua indefinição sobre as fronteiras, que ficariam, portanto, permanentemente incertas se se admitisse que os Estados limítrofes pudessem fazer alegações de toda sorte para modificar o que foi resultado de uma convergência de vontades e se transformou em ato perfeito¹⁷⁴.

Como outro fundamento, o Brasil recorre às intenções originais dos negociadores do Tratado de 1851. Citando o próprio plenipotenciário uruguaio André Lamas, que, em comunicação ao seu governo, deixou claro que o território em disputa, o Rincão de Artigas,

¹⁷¹ Carta do embaixador Lucillo Bueno ao ministro Macedo Soares. Citado em: GOLIN, 2004, p. 349.

¹⁷² Parecer de Renato B. Rodrigues Pereira sobre a Nota 1741/916-2047. Citado em: GOLIN, 2004, p. 349.

¹⁷³ Nota do tenente-coronel Nery da Fonseca. Citado em: GOLIN, 2004, p. 348-349.

¹⁷⁴ Nota do embaixador David Silveira da Mota Jr. ao ministro Luiz Barrios Tassano. Citado em: GOLIN, 2004, p. 373.

foi uma cessão específica e consciente ao Brasil. Lamas escreveu que, após obterem concessões significativas, os plenipotenciários brasileiros pediram “una sola estancia - la del Barón de Cerro Largo”¹⁷⁵.

Além disso, a nota disserta sobre a conduta subsequente do Uruguai, que no olhar brasileiro, teria consolidado a validade da demarcação. Afinal, até 1934, não houve qualquer manifestação contrária por parte dos orientais. Pelo contrário, em diversas ocasiões, como nos tratados e negociações de 1852, 1857, 1909, 1913 e 1916, a questão dos limites foi revisitada sem que o Uruguai jamais levantasse dúvidas sobre a soberania brasileira nas regiões.

Um dos pontos mais contundentes da argumentação brasileira se refere a um episódio ocorrido em 1861. Após a rejeição pelo parlamento uruguaio de uma permuta que envolveria parte do Rincão de Artigas, o ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Eduardo Acevedo, comunicou oficialmente ao Brasil que seu governo não se oporia à posse brasileira da área. Em nota oficial, o ministro afirmou que “imparte con esta fecha las órdenes convenientes, para que no se oponga obstáculo alguno a la posesión del Rincón de Artigas por parte del Brasil”¹⁷⁶. Para o Brasil, este ato representa um reconhecimento inequívoco de sua soberania sobre o território.

Em conclusão e resumo, o posicionamento brasileiro se funda na percepção de que a fronteira foi correta e definitivamente estabelecida pelo Tratado de 1851, executada com precisão pelos demarcadores em 1856 e confirmada a partir da conduta e do reconhecimento tácito e expreso do próprio governo uruguaio por mais de 70 anos.

¹⁷⁵ Tradução nossa: “apenas uma estância - a do Barão do Cerro Largo”. Nota do embaixador David Silveira da Mota Jr. ao ministro Luiz Barrios Tassano. Citado em: GOLIN, 2004, p. 374.

¹⁷⁶ Tradução nossa: “emite nesta data as ordens convenientes, para que não se oponha obstáculo algum à posse do Rincão de Artigas por parte do Brasil.” Nota do embaixador David Silveira da Mota Jr. ao ministro Luiz Barrios Tassano. Citado em: GOLIN, 2004, p. 377-378.

CAPÍTULO 3: O TRATAMENTO JURÍDICO DA CONTROVÉRSIA

3.1 Os Meios Pacíficos de Solução da Controvérsia: Uma Questão Morta ao Nascer

Desde a edição da nota esmiuçada ao fim do capítulo anterior, a posição brasileira sobre o assunto não se alterou. Décadas antes dela, o embaixador brasileiro em Montevidéu, Lucillo Bueno, já havia corretamente previsto esta inflexibilidade. Em comunicação ao chanceler oriental, afirmou:

Já lhe disse várias vezes que é uma questão morta ao nascer, pois não haverá governo no Brasil capaz de revolver as cinzas do passado e que só uma guerra internacional poderá nos obrigar, pela força das armas, a restituir o que de direito nos pertence¹⁷⁷.

Indaga-se, então, quais caminhos restariam ao Uruguai, visto que o Brasil se mostrou irredutível no discurso de que não possui conflito territorial algum com o país vizinho e negou-se reiteradamente a tratar da questão por meios diplomáticos. É imprescindível assinalar que esta postura brasileira, longe de ser um mero ato de vontade política e estratégia diplomática, encontra respaldo no próprio Direito Internacional, principalmente no que tange ao chamado princípio da Carélia Oriental. Em parecer consultivo sobre a autodeterminação daquela região, a Corte Permanente de Justiça Internacional emitiu em 1923 o entendimento de que “aucun Etat ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres Etats soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, **sans son consentement**”¹⁷⁸. Em outros termos, agora doutrinários, “Não existe qualquer obrigação de resolver litígios, assentando os processos de resolução por meio de procedimentos formais e jurídicos no consentimento das partes”¹⁷⁹.

3.1.1 A Improbabilidade do Uso da Força

Ora, o recurso à força pelo Uruguai é evidentemente improvável. Em primeiro lugar, o Direito Internacional o proíbe expressamente, como se nota pela redação do artigo 2º da Carta de São Francisco de 1945¹⁸⁰. Enquanto seu §3º dispõe que os Membros “deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos”, o parágrafo seguinte é contundente ao afirmar que estes deverão “abster-se, em suas relações internacionais, da ameaça ou do uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de

¹⁷⁷ Nota do embaixador Lucillo Bueno ao ministro Falcão Espalter. Citado em: GOLIN, 2004, p. 351

¹⁷⁸ Tradução nossa: “nenhum Estado pode ser obrigado a submeter suas contendas com outros Estados à mediação, à arbitragem ou a qualquer outro procedimento de solução pacífica, sem o seu consentimento”. COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE. **Statut de la Carélie orientale**. Avis consultatif nº 5. Haia, 23 jul. 1923. p. 27.

¹⁷⁹ BROWNLIE apud MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 989.

¹⁸⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Assinada em São Francisco, 26 jun. 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>. Acesso em: 17 out. 2025.

qualquer outra forma incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”. Outro documento internacional de relevo e que atua no mesmo sentido é a Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres do Estado de 1933, cujo artigo 11 prevê a proibição do reconhecimento de territórios, e de outras vantagens especiais, adquiridos por meio da força¹⁸¹.

Para além dessa linha argumentativa, o exame do atual estado das relações entre os dois países também permite alcançar as mesmas conclusões. Os dois países desenvolveram, ao longo das últimas décadas, uma ampla agenda de integração, complementação produtiva e cooperação¹⁸² - inclusive, em matéria fronteiriça -, que dirime qualquer possibilidade nesse sentido.

Enquanto a cultura de rivalidade que marcava as relações bilaterais com a Argentina somente foi superada com a assinatura do Acordo Tripartite em 1979, o embaixador Antonio José Ferreira Simões identifica no ano de 1909 o ponto de virada no relacionamento entre Brasil e Uruguai. No trecho a seguir, o diplomata faz referência às concessões territoriais feitas unilateralmente pelo Barão do Rio Branco ao Uruguai em relação à Lagoa Mirim

sem o gesto de ruptura em relação à lógica da rivalidade consubstanciado naquele instrumento, muito provavelmente não teríamos observado nas décadas seguintes iniciativas que pressupunham justamente a possibilidade de enxergar no vizinho um parceiro na perseguição de objetivos comuns, na incessante busca pelo desenvolvimento, em particular na região de fronteira¹⁸³.

É curioso notar que, malgrado a contenda territorial sob análise, a fronteira é o espaço onde a cooperação e a integração entre estes países adquirem sua forma mais concreta, sendo inclusive caracterizada como “a mais porosa e interativa do perímetro terrestre brasileiro”¹⁸⁴. Esta característica não apenas enseja, mas exige, uma intensa colaboração no nível local, envolvendo desde a gestão de recursos compartilhados, como a Lagoa Mirim, até a harmonização de políticas sociais. O que se pretende fazer, com essas breves considerações, é tão somente descartar a possibilidade do uso da força pelos uruguaios, que se torna um anacronismo político e uma irracionalidade jurídica diante do arcabouço normativo e diplomático exposto.

¹⁸¹ BRASIL. Decreto n.º 1.570, de 13 de abril de 1937. **Promulga as Convenções sobre Direitos e Deveres dos Estados e sobre Asilo Político, assinadas em Montevideu em 26 de dezembro de 1933**. Rio de Janeiro: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 13 abr. 1937.

¹⁸² ALLENDE, Rafael Alvariza. **Um Balanço da Relação entre Uruguai e Brasil**: evolução, convergências e integração. In: Konrad Adenauer Stiftung. Brasília, p. 11.

¹⁸³ SIMÕES, Antonio José Ferreira. Brasil e Uruguai sob o signo da solidariedade e do pragmatismo. In: **Brasil-Uruguai: os próximos 20 anos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p.108-109.

¹⁸⁴ PUCCI, 2010, p. 21.

3.1.2 Os Meios Políticos

Um outro caminho ainda não apreciado e que poderia, ao menos em tese, superar o óbice do consentimento, se refere aos meios políticos de solução pacífica de controvérsias. Por esses instrumentos, há a atuação de um Organismo Internacional, com destaque, nessa discussão, à Organização das Nações Unidas (ONU) e à Organização dos Estados Americanos (OEA).

Francisco Rezek singulariza a via política a partir de dois pontos¹⁸⁵. Primeiramente, ela dispensa o consentimento de uma das partes da controvérsia, caso a outra recorra, por exemplo, à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança da ONU para tratar de um direito que entenda como violado. Por poder ocorrer à revelia do Brasil, tal solução surge como uma alternativa. Entretanto, o autor destaca, como segundo ponto, o fato de que este caminho somente deve ser seguido em graves casos de “ameaça ao clima de paz”¹⁸⁶. Dado que esse não é o cenário - já se descartou anteriormente o emprego de armas - o recurso à via política perde força.

3.1.3 Os Meios Jurisdicionais

Como assinalado acima e demonstrado a seguir, os meios jurisdicionais esbarrariam no óbice do consentimento, caso fossem buscados pelo Uruguai. O país, inclusive, já demonstrou interesse em levar a questão à arbitragem¹⁸⁷, mas não foi capaz de demover o Brasil a aceitá-la. Francisco Rezek, ex-chanceler e ex-juiz da Corte Internacional de Justiça, ensina que a arbitragem é uma via jurisdicional, porém não judiciária de solução pacífica de controvérsia internacional¹⁸⁸; e o professor Valério de Oliveira Mazzuoli além de classificá-la como um meio semijudicial, enfatiza que ela se funda no livre consentimento das partes¹⁸⁹.

Nesse caso, o consentimento pode ser expresso por ato unilateral “já no calor do conflito”¹⁹⁰, ou por resultado de compromisso previamente feito, seja por um tratado geral de arbitragem, seja por uma cláusula arbitral. Em nenhuma destas hipóteses, encaixa-se o Brasil. O país, além de manter a retórica de que não há conflito a ser resolvido - não iria, desse modo, consentir com a arbitragem de modo *ad hoc* -, não se encontra vinculado a nenhum compromisso prévio. A simples leitura do Tratado de Limites de 1851 permite, por exemplo, verificar a inexistência de cláusula arbitral.

¹⁸⁵ REZEK, 2025, p. 405-406.

¹⁸⁶ REZEK, 2025, p. 405.

¹⁸⁷ GOLIN, 2004, p. 350.

¹⁸⁸ REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 409-410.

¹⁸⁹ MAZZUOLI, 2021, p. 1002-1003.

¹⁹⁰ REZEK, 2025, p. 412.

Passa-se, então, à análise da viabilidade do recurso uruguaio a um meio judicial, que decorre, por definição, da atuação de um tribunal internacional. Atualmente, “o mais importante foro de solução internacional da atualidade”¹⁹¹ é a Corte Internacional de Justiça (CIJ), órgão judiciário das Nações Unidas, sediado em Haia, nos Países Baixos. Sua relevância se funda, entre outros fatores, na sua ampla competência *ratione materiae*, expressa pelo artigo. 36, §1º do seu Estatuto como “todas as questões que as partes lhe submetam, bem como todos os assuntos especialmente previstos na Carta das Nações Unidas ou em tratados e convenções em vigor”¹⁹².

A Corte possui, ainda, dupla competência: consultiva e contenciosa. Quanto à primeira, o artigo 65, §1º estabelece que ela poderá “dar parecer consultivo sobre qualquer questão jurídica a pedido do órgão que, de acordo com a Carta das Nações Unidas ou por ela autorizado, estiver em condições de fazer tal pedido”¹⁹³. Desse dispositivo, decorre o entendimento de que são excluídos da competência consultiva da Corte os particulares e os próprios Estados, não podendo, portanto, o Uruguai solicitar à CIJ um parecer consultivo que, apesar de não possuir caráter vinculante, gozaria de alto poder persuasivo.

Já em relação à jurisdição contenciosa, o artigo 34. do §1º dispõe que somente “os Estados poderão ser partes em questões perante a Corte”¹⁹⁴. No entanto, Mazzuoli bem enfatiza que “não se pode exigir que os Estados submetam suas controvérsias à jurisdição de uma corte internacional, assim como sujeitá-las ao polo passivo da relação processual internacional, se a isto não tiverem expressamente consentido”¹⁹⁵. No caso da Corte de Haia, ela deve declarar a sua incompetência, sempre que o litígio apresentado envolver algum Estado que não tenha reconhecido expressamente a sua jurisdição.

Esse reconhecimento pode ocorrer, de modo geral, de três formas. Em primeiro lugar, de modo *ad hoc*, que, pelos motivos já abrangidos, não condiz com a postura brasileira na matéria. Uma segunda possibilidade é a previsão em tratado de recurso à CIJ como meio de solução de controvérsia. Até por uma questão temporal - a Corte foi instalada em 1945 e o

¹⁹¹ ROBICHEZ, Juliette et al. A Corte Internacional de Justiça e o Brasil: uma necessária reconciliação. **Anuario Colombiano de Derecho Internacional**, v. 9, 2016. p. 52.

¹⁹² BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 out. 1945.

¹⁹³ BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 out. 1945.

¹⁹⁴ BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 out. 1945.

¹⁹⁵ MAZZUOLI, 2021, p. 1016.

Tratado de Limites remonta ao século anterior -, inexistente qualquer previsão desta espécie. Por fim, restaria a chamada cláusula facultativa de jurisdição obrigatória, prevista no artigo 36º, §2º do Estatuto. Trata-se de um mecanismo que permite a um Estado figurar obrigatoriamente no polo passivo de um processo perante a CIJ. Não há, aqui, prejuízo ao princípio do livre consentimento. Neste caso, o consentimento seria expresso no momento em que o Estado adere à cláusula. O Brasil chegou a notificar a sua aceitação em 1948, mas o fez sob a reserva temporal de cinco anos. Findo este período, não renovou o seu reconhecimento. Dessa forma, esbarraria-se, mais uma vez, no óbice do consentimento.

Entretanto, o Brasil encontra-se vinculado a outro documento internacional de relevo, cujo teor pode representar o recurso a ser empregado pelo Uruguai para acionar a jurisdição da CIJ sobre a questão posta. Trata-se do Tratado Americano de Soluções Pacíficas de 1948, conhecido como Pacto de Bogotá, e firmado como resultado do artigo 27 da Carta da OEA, também adotada na IX Conferência Interamericana daquele ano. Tal dispositivo previa que

Um tratado especial estabelecerá os meios adequados para solução das controvérsias e determinará os processos pertinentes a cada um dos meios pacíficos, de forma a não permitir que controvérsia alguma entre os Estados americanos possa ficar sem solução definitiva, dentro de um prazo razoável¹⁹⁶.

O objetivo, com a sua criação, era o de unificar os diferentes acordos sobre solução pacífica de controvérsia que haviam sido adotados pelos Estados americanos até aquele momento. Com efeito, observa-se que desde meados do século XIX, os países deste continente, por diversas vezes, reiteraram o seu compromisso com o pacifismo, com destaque para o Pacto Gondra de 1923, o Tratado de Saavedra Lamas de 1933 e o Tratado Relativo à Prevenção de Controvérsias de 1936¹⁹⁷.

Posto isso, o Pacto de Bogotá obteve pouca recepção entre os estados americanos. Atualmente, apenas 43% dos membros da OEA são partes do Tratado, o que limita o seu alcance e a sua efetividade¹⁹⁸. A cautela dos demais países em se vincularem a ele reside justamente na sua disposição de maior relevância para esta discussão. Por força do seu artigo 31, as partes se submetem à jurisdição da CIJ, para resolver as suas controvérsias internacionais com as demais, como se nota a seguir

¹⁹⁶ BRASIL. Decreto nº 30.544, de 14 de fevereiro de 1952. Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos, assinada em Bogotá, a 30 de abril de 1948. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 2225, 18 fev. 1952. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d30544.htm.

¹⁹⁷ CHANG, Elvira Méndez. El sometimiento obligatorio a la Corte Internacional de Justicia en el Pacto de Bogotá. **Derecho & Sociedad**, n. 60, 2023. p. 4-6.

¹⁹⁸ CHANG, 2023, p. 6.

as Altas Partes Contratantes declaram que reconhecem, com relação a qualquer outro Estado Americano, como obrigatória, *ipso facto*, sem necessidade de nenhum convênio especial, desde que esteja em vigor o presente Tratado, a jurisdição da citada Corte em tôdas as controvérsias de ordem jurídica que surjam entre elas.¹⁹⁹

O primeiro Secretário-Geral da organização defendeu tal medida que, apesar de parecer drasticamente radical, não seria, segundo ele, mais do que a consequência lógica da declaração reiterada dos estados americanos de sua disposição de resolver todos os seus conflitos por meio de procedimentos pacíficos²⁰⁰. Apesar da fragilidade mencionada, desde 1999, foram apresentadas quinze demandas perante a CIJ, em que se invocou o art. 31 do Pacto de Bogotá como título de jurisdição²⁰¹. Sobre tais casos, é interessante fazer três observações.

Em primeiro lugar, que em todos eles, tal título foi acatado pela Corte. Em segundo, que cinco destes casos envolveram questões fronteiriças, com destaque para o recente litígio entre Costa Rica e a Nicarágua, sobre a fronteira terrestre na região da Ilha Portillos (2017-2018)²⁰². Por fim, que o Brasil já figurou no polo passivo de uma destas contendas. Em outubro de 2009, Honduras apresentou representação contra o país, alegando violações à Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Apesar do governo hondurenho ter informado a decisão de retirar a queixa, meses depois, vale assinalar o fato de que ele havia recorrido ao artigo 31 do Pacto para acionar a jurisdição da CIJ.

Ainda, é imprescindível assinalar que aos Estados foi facultada a formulação de reservas. A Argentina, por exemplo, apesar de ainda não haver ratificado o Tratado, declarou, no momento de assinatura, que não se vinculava ao artigo 31 do documento. Não foi o caso do Uruguai e tampouco o do Brasil. Ambos os países assinaram o Pacto na ocasião da IX Conferência Interamericana, e o ratificaram ao longo do século passado, sem qualquer reserva. Enquanto o Uruguai o fez em 1955, o Brasil levou ainda mais dez anos para ratificar o texto convencional. Portanto, sendo tanto o Brasil quanto o Uruguai signatários e ratificantes plenos do instrumento, sem reservas que impeçam a aplicação do referido artigo, existe, em tese, a possibilidade jurídica de o Estado uruguaio judicializar a demanda fronteiriça perante a CIJ.

¹⁹⁹ BRASIL. Decreto nº 57.785, de 11 de fevereiro de 1966. Promulga o Tratado Americano de Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá), assinado em 30 de abril de 1948. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1818, 15 fev. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d57785.htm.

²⁰⁰ CAMARGO apud ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Pacto de Bogotá**. Washington, D.C. Disponível em: <https://www.oas.org/csh/portuguese/novosdocsolcpacf.asp>.

²⁰¹ CHANG, 2023, p. 6.

²⁰² CHANG, 2023, p. 6-7.

Retorna-se, portanto, à análise da premissa do capítulo: a ideia de que a inflexibilidade do Brasil - e o seu amplo amparo jurídico, conforme demonstrado - impedem que o Uruguai avance concretamente com o seu pleito formal de revisão das fronteiras. Ao passo que Golin sumariza o cenário ao afirmar que “a situação continuará irremovível, a menos que um fato extraordinário, ou unilateral, venha a alterá-la”²⁰³, o exame do arcabouço normativo interamericano demonstra que a invocação do artigo 31 do Pacto de Bogotá surge como a “saída” concreta para o impasse. Diferentemente do que sugere uma análise superficial baseada apenas na ausência de expectativa de inflexão na conduta brasileira - o país sequer respondeu à última nota uruguaia, de junho de 2025 -, o Uruguai possui, via tratado, a prerrogativa jurídica de superar a pertinácia brasileira e submeter a demanda fronteira à CIJ. Cabe, por esse motivo, explorar algumas das reflexões jurídicas suscitadas pelos fatos e teses apresentados e que poderiam ser objeto de apreciação pela Corte.

3.2 A Intangibilidade do Tratado de Limites de 1851 e a Natureza Jurídica do Erro Demarcatório

Cumprе assinalar que a presente análise utiliza, a partir deste ponto, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969²⁰⁴, como marco normativo. Embora o Tratado de Limites de 1851 seja anterior à sua vigência, o que impede a sua aplicação direta *ratione temporis* - o artigo 4 da Convenção determina a sua irretroatividade -, tanto a jurisprudência internacional como a doutrina entendem que tal documento, em suas disposições centrais, codificou o direito internacional consuetudinário preexistente. É o que estabeleceu a Corte Internacional de Justiça, ao apreciar o caso do Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria v. Eslováquia, 1997): “algumas das regras estabelecidas na Convenção podem ser consideradas como uma codificação do direito consuetudinário existente”²⁰⁵.

Assim, princípios como o erro (artigo 48) e as regras de interpretação (artigo 31), que são centrais para a pesquisa, já integravam o *corpus* do direito costumeiro aplicável às relações entre Brasil e Uruguai no século XIX. A Convenção é, por isso, utilizada como a expressão formal e a consolidação das normas consuetudinárias que regiam a matéria.

Retornando à discussão proposta, não se pode perder de vista a extensão exata do pedido uruguaio. Mais especificamente, há de se ressaltar que em momento algum o país instou pela anulação do Tratado de Limites assinado em 1851

²⁰³ GOLIN, 2004, p. 351.

²⁰⁴ BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2009.

²⁰⁵ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia): Judgment of 25 September 1997**. I.C.J. Reports 1997, p.38.

No ha sido nunca la intención del Gobierno uruguayo, ni lo es ahora, 'alterar el régimen de la frontera establecido en actos internacionales anteriores' celebrados entre los dos países, sino por el contrario, asegurar la correcta aplicación de dicho régimen, que en la actualidad se encuentra desvirtuado en perjuicio de mi país, como consecuencia de una determinación errónea de la línea fronteriza en la zona aludida.²⁰⁶

De toda forma, vale o exame da Convenção de Viena, que dispõe, na segunda seção da sua Parte V, sobre os vícios do consentimento capazes de anular um tratado. Dentre eles, destacam-se o erro (artigo 48) e a corrupção de representante de um estado (artigo 50). Menciona-se este último somente a título de enfatizar que, apesar das considerações tecidas no capítulo anterior sobre os obscuros interesses particulares do coronel Reyes, a posição oficial do Uruguai nunca abrangeu a alegação de que teria ocorrido suborno durante os trabalhos demarcatórios. Na realidade, o país sempre associou o suposto erro às imprecisões cartográficas e ao deficiente instrumental científico da época.

O pleito uruguaio tampouco se baseou, e nem poderia tê-lo feito, na invocação do erro como vício de consentimento. Como há de se demonstrar, o erro demarcatório alegado pelo Uruguai não poderia, por definição, corresponder ao erro a que se refere o artigo 48 da Convenção de 1969, isto é, o fato ou situação que o Estado “julgou existir na época em que o tratado foi concluído e que constituiu uma base essencial de seu consentimento em obrigar-se por um tratado”²⁰⁷.

Já foi exposto aqui que delimitação e demarcação são procedimentos distintos, o que lhes confere naturezas jurídicas próprias. Neste sentido, verifica-se que o erro alegado pelo Uruguai teria ocorrido, não durante a operação jurídica de delimitação de fronteiras que se consignou no Tratado de Limites, mas já na operação técnica de execução dos limites outrora acordados. Afasta-se, deste modo, qualquer pretensão de aplicação do artigo. 48, visto que a redação do seu §1º é clara, ao indicar que o erro, para suscitar vício de consentimento, deve ocorrer no momento da conclusão do tratado.

Ainda que esta linha argumentativa fosse acolhida pelo Uruguai, ela não se sustenta. O próprio §2º do dispositivo restringe a sua abrangência, estabelecendo que ele não será aplicado “se o referido Estado contribuiu para tal erro por sua conduta ou se as circunstâncias

²⁰⁶ Tradução nossa: "Nunca foi a intenção do Governo uruguaio, nem o é agora, 'alterar o regime da fronteira estabelecido em atos internacionais anteriores' celebrados entre os dois países, mas sim, pelo contrário, assegurar a correta aplicação do referido regime, que na atualidade se encontra desvirtuado em prejuízo do meu país, como consequência de uma determinação errônea da linha fronteira na zona aludida." Nota do ministro Luiz Barrios Tassano ao embaixador Eduardo Moreira Hosannah. Citado em: GOLIN, 2004, p. 364.

²⁰⁷ BRASIL, 2009.

foram tais que o Estado poderia ter sido advertido da possibilidade de erro”. Pois bem, a operação de demarcação não foi um ato unilateral do Brasil. Pelo contrário, foi uma operação técnica conjunta, conduzida por uma Comissão Mista Demarcadora composta por representantes de ambos os Estados.

Neste sentido, ao participar ativamente dos trabalhos demarcatórios que transpuseram os termos do tratado para o terreno, o Uruguai se enquadra perfeitamente na hipótese de exclusão prevista no §2º do artigo. 48. Se o erro demarcatório alegado de fato ocorreu, ele não pode ser imputado exclusivamente a uma das partes. A conduta uruguaia, ao integrar a comissão, analisar os mapas e validar os marcos - ou, no mínimo, ter tido a plena oportunidade de contestá-los *in loco* no momento da sua fixação -, configura a "contribuição" a que o artigo se refere. Ademais, as circunstâncias da demarcação conjunta eram "tais que o Estado [Uruguai] poderia ter sido advertido da possibilidade de erro". Os comissários uruguaiois, na qualidade de peritos técnicos e representantes plenipotenciários de seu governo, tinham o dever e a capacidade de aferir a correta implementação dos limites pactuados.

Uma vez descartado o enquadramento do erro demarcatório como vício de consentimento, torna-se necessário melhor compreendê-lo juridicamente. Como o suposto erro se sustenta na tese uruguaia de que a Comissão Mista Demarcadora interpretou incorretamente os termos do Tratado de 1851, configura-se, na realidade, um litígio sobre a correta execução das cláusulas do acordo. Por consequência, o debate se desloca da validade para a correta observância, aplicação e interpretação do tratado. Estas categorias são regidas pela Parte III da Convenção de 1969, cujos dispositivos ensejam reflexões cruciais para esta discussão, feitas a seguir.

3.3 A Conduta Subsequente das Partes: Aquiescência, *Estoppel* e Estabilidade Fronteiriça

Ao se redirecionar a discussão para a interpretação e execução do tratado, a conduta posterior das partes surge como elemento central para a determinação de seus direitos e obrigações. É o que indica o artigo 31, §2º, “b” da Convenção de Viena, que estipula que será levada em consideração para fins de interpretação de um tratado “qualquer prática seguida posteriormente na aplicação do tratado, pela qual se estabeleça o acordo das partes relativo à sua interpretação”. Entende-se, nesse sentido, que o Direito Internacional confere um peso decisivo ao comportamento dos Estados após a celebração de um acordo, valendo-se, por exemplo, das figuras jurídicas da aquiescência e do *estoppel*.

A noção de aquiescência, como visto no capítulo anterior, é um dos principais fundamentos da posição brasileira, tendo sido aludida tanto na nota diplomática de 4 de

dezembro de 1989, como no parecer de Cançado Trindade de 22 de maio de 1985 - documentos estes que já foram mencionados anteriormente. Para defini-la, Nuno Sérgio Marques Antunes parte do paradigma ação-reação, que descreve como “um dos alicerces do Direito Internacional”²⁰⁸. Trata-se da ideia de que a conduta de um Estado perante outro e a resposta (ou falta dela) deste último são determinantes para a definição da base jurídica desta relação. A aquiescência, neste contexto, figura como um dos mecanismos pelos quais o paradigma se materializa, sendo conceituada como o “consentimento inferido de um silêncio ou inação juridicamente relevante”²⁰⁹. Não é, portanto, uma mera passividade, mas sim uma omissão qualificada que, em circunstâncias legais apropriadas, ganha força de consentimento.

É necessário notar que não se trata de qualquer silêncio “ma il silenzio di chi poteva opporsi”, nos termos de Giuseppe Sperduti²¹⁰. Consolida-se, desta forma, a máxima doutrinária de *qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset*. Isto é, quem cala parece consentir, se devia e podia ter falado. Em outras palavras, o silêncio prolongado de um Estado diante de uma situação notória, que afeta seus interesses, é interpretado como uma renúncia ao direito de contestá-la posteriormente. No contexto de disputas fronteiriças, a ausência de protesto formal e contínuo diante de atos de demarcação e do exercício pacífico de soberania pela outra parte opera como um poderoso fator de legitimação.

A jurisprudência internacional tem consistentemente confirmado a força jurídica da aquiescência. No caso do Direito de Passagem sobre Território Indiano (Portugal v. Índia, 1960), a CIJ considerou que “não vê por que uma prática de longa data entre dois Estados, aceita por eles como reguladora de suas relações, não deva constituir a base de direitos e obrigações mútuos entre ambos”²¹¹. Anos antes, a respeito do caso das Pescas (Reino Unido v. Noruega, 1951) a Corte já havia observado que o Reino Unido, ao não protestar por um longo período contra o método norueguês de delimitação de suas águas territoriais, havia (por aquiescência) aceitado sua validade²¹². Há também exemplos na esfera latino-americana. Na arbitragem do caso da Fronteira entre Costa Rica e Nicarágua de 1888. Na ocasião, o árbitro rejeitou uma contestação tardia do tratado de limites pela Nicarágua, notando sua

²⁰⁸ ANTUNES, Nuno Sérgio Marques. **Acquiescence**. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (online). [S.l.]: Oxford University Press, 2006. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1373>. Acesso em: 21 out. 2025.

²⁰⁹ ANTUNES, 2006.

²¹⁰ Tradução nossa: “mas o silêncio de quem podia se opor”. SPERDUTI apud TRINDADE, 2004, p. 39.

²¹¹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). **Case concerning Right of Passage over Indian Territory (Portugal v. India)**: Judgment of 12 April 1960. Haia, 12 abr. 1960, p. 39.

²¹² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Fisheries case (United Kingdom v. Norway)**: Judgment of December 18th, 1951. Leyden: A. W. Sijthoff's Publishing Company, 1951, p. 25-26.

aquiescência, por doze anos, e concluindo: "O Governo da Nicarágua silenciou quando devia ter falado e, assim, renunciou à objeção agora feita"²¹³.

Intimamente ligada à aquiescência - embora não sejam conceitos coincidentes - figura a ideia de *estoppel*. Assentando-se no princípio da boa-fé e visando a estabilidade e a previsibilidade do sistema jurídico internacional, ela estabelece que

os Estados ou organizações internacionais não podem voltar atrás em suas declarações ou manifestações formuladas expressa e inequivocamente, ficando vinculados ao conteúdo daquilo que formalmente expressaram.²¹⁴

Tal princípio geral do Direito Internacional²¹⁵ se expressa por meio de duas máximas: *venire contra factum proprium non valet* (ninguém pode agir contra seus próprios atos) e *allegans contraria non audiendus est* (quem alega o contrário não deve ser ouvido). Em suma, obriga-se que o Estado seja consistente em suas ações perante um determinado fato ou situação jurídica²¹⁶, impedindo que ele se beneficie da sua própria conduta inconsistente, em prejuízo de outra parte que tenha se baseado de boa fé em sua representação de fato²¹⁷. Por consequência, um Estado que, seja por sua conduta ou pelo seu silêncio, manteve uma atitude expressamente contrária ao direito ora reivindicado, não poderia reclamá-lo.

Um caso paradigmático do Direito Internacional que envolve justamente as duas figuras citadas é o do Templo de Preah Vihear (Tailândia v. Camboja), julgado pela CIJ em 1962²¹⁸. A disputa jurídica girava em torno da soberania sobre a região do templo, ocupada militarmente pela Tailândia desde 1954, logo após a independência cambojana. A fronteira entre os dois países - ainda enquanto Sião, no caso da Tailândia, e como parte da Indochina Francesa, no caso do Camboja - havia sido estabelecida por um tratado de 1904. Um mapa produzido em 1907, anexo ao processo de demarcação, situava o templo em território cambojano, porém quando o Camboja o utilizou como fundamento para solicitar a retirada das tropas tailandesas, o país vizinho argumentou que nunca havia aceitado o documento.

Entretanto, na apreciação da lide, a Corte destacou o fato de que o Sião recebeu o mapa e seu príncipe Damrong agradeceu por ele, chegando, inclusive, a solicitar quinze cópias adicionais. Além disso, o país somente alegou erro na linha traçada quase cinco

²¹³ MOORE apud TRINDADE, 2004, p. 37.

²¹⁴ MAZZUOLI, 2021, p. 98.

²¹⁵ BROWNLIE apud OVCHAR, Alexander. Estoppel in the Jurisprudence of the ICJ A principle promoting stability threatens to undermine it. *Bond L. Rev.*, v. 21, p. i, 2009.

²¹⁶ OVCHAR, 2009.

²¹⁷ BOWETT apud TRINDADE, 2004, p. 29.

²¹⁸ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). **Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand): Judgment of 15 June 1962**. Haia, 15 jun. 1962.

décadas depois, não tendo emitido qualquer protesto formal neste intervalo de tempo. Assim, rejeitou-se categoricamente o argumento tailandês, considerando que, ao não reagir em um prazo razoável, o país havia aquiescido à fronteira representada no mapa. Competiu ao juiz Alfaro aplicar a ideia de *estoppel* ao caso concreto. Por mais que tenha rejeitado esta nomenclatura exata, Alfaro estabeleceu que é inadmissível a “inconsistência entre as alegações feitas por um Estado, e a sua conduta anterior”²¹⁹.

Outro precedente nesse mesmo sentido é o caso da Sentença Arbitral do Rei da Espanha de 1906 (Honduras v. Nicarágua, 1960). A Nicarágua, apesar de ter participado do processo arbitral e de ter, inicialmente, manifestado sua satisfação com o resultado que definiu a sua fronteira com Honduras, passou a alegar a nulidade da sentença, anos após a sua prolação. Na decisão, a CIJ destacou a conduta nicaraguense pós-laudo arbitral, entendendo que a Nicarágua, “por suas declarações expressas e por seu comportamento, reconheceu o caráter válido da sentença e não está mais em direito de reverter esse reconhecimento para contestar a validade da sentença”²²⁰. O longo silêncio e os atos de aceitação consolidaram a validade do laudo arbitral, tornando qualquer contestação posterior inoperante.

A lição desses casos é clara e diretamente aplicável à relação Brasil-Uruguai. A demarcação da fronteira, realizada entre 1852 e 1862, foi uma operação conjunta executada por uma Comissão Mista. Ou seja, o Uruguai não foi um mero espectador, mas um ator partícipe, com plenos poderes para fiscalizar, contestar e aprovar os trabalhos *in loco*. Mesmo assim, após a conclusão dos trabalhos demarcatórios, seguiram-se 78 anos de silêncio e aquiescência por parte daquele Estado, em uma conduta que confere sólida base jurídica à argumentação brasileira de que o Uruguai reconheceu, ao menos tacitamente, a fronteira demarcada.

É interessante ressaltar o intervalo de tempo pelo qual se prolongou o silêncio uruguaio: quase oito décadas. Como visto, a jurisprudência internacional, por diversas vezes, fez referência à aquiescência como a inação de um país dentro de um *prazo razoável*, que tem o condão de consolidar uma situação jurídica e impedir contestações tardias. A lógica é incontornável. Se tal *prazo razoável* para contestação não pode se estender por doze anos,

²¹⁹ ALFARO, Ricardo J. **Separate Opinion of Vice-President Alfaro**. In: INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand): Merits, Judgment of 15 June 1962. The Hague: ICJ, 1962. p. 40.

²²⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). Case concerning the Arbitral Award made by the King of Spain on 23 December 1906 (Honduras v. Nicaragua): Judgment of 18 November 1960. Haia, 18 nov. 1960, p. 212-213.

como no caso da Fronteira entre Costa Rica e Nicarágua, e nem por 50, como no caso do Templo Preah Vihear, ele certamente não poderia fazê-lo por 78.

No entanto, não é apenas o silêncio uruguaio que carrega elevado valor jurídico. Suas ações posteriores ao fim do trabalho demarcatório também favorecem a posição relativa brasileira. Embora tenha levantado a tese de erro pela primeira vez em 1934 - incorrendo em aquiescência, como indicado -, o país em ao menos duas ocasiões anteriores manifestou-se “expressa e inequivocamente”²²¹, de modo a corroborar o acordo sobre a fronteira estabelecida. É o caso da nota uruguaia de 1861, que sugeriu que não se pusesse “obstáculo algum” à “possessão do Rincão de Artigas por parte do Brasil”, e a Convenção de 1916, que reafirmou o compromisso de não “alterar o regime de fronteira estabelecido em atos internacionais anteriores”. Portanto, a alegação de erro, manifestada apenas em 1934, é extemporânea e contradiz a prática anterior do próprio Estado uruguaio, incorrendo, desse modo, em *estoppel*.

Não são essas as únicas lições que podem ser retiradas do caso do Templo Preah Vihear. Ao apreciá-lo, a Corte advertiu sobre o perigo de se permitir a reabertura de demarcações a qualquer momento com base em supostas “inexatidões”, afirmando que o objetivo principal de um tratado de limites é “estabelecer uma solução estável e definitiva”. Se tal procedimento fosse permitido, “a fronteira, longe de ser estável, seria totalmente precária”²²². Por isso, os tratados de fronteira gozam de um regime especial no Direito Internacional, cujo objetivo primordial é garantir a estabilidade e a segurança das relações entre os Estados.

Essa necessidade de estabilidade é tão fundamental que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, em seu artigo 62, que trata da mudança fundamental de circunstâncias (*rebus sic stantibus*) como causa de extinção ou retirada de um tratado, exclui expressamente de sua aplicação os tratados de limites. O que significa que, mesmo diante de profundas alterações nas circunstâncias que existiam à época de sua celebração, um tratado de limites permanece em vigor, dada a sua função de criar uma situação territorial permanente e objetiva.

²²¹ MAZZUOLI, 2021, p. 98.

²²² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1962, p. 34.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa dedicou-se a examinar as minúcias históricas, diplomáticas e jurídicas daquele que subsiste como o único contencioso territorial ativo envolvendo o Estado brasileiro: a disputa com a República Oriental do Uruguai acerca da soberania sobre o Rincão de Artigas e a Ilha Brasileira. Ao longo dos três capítulos, buscou-se ultrapassar a superfície da narrativa oficial - que classifica a questão como “morta” ou inexistente - para compreender a complexa cadência de eventos que une a formação das fronteiras meridionais no século XIX às atuais reivindicações revisionistas.

A análise histórico-bibliográfica empreendida no primeiro capítulo forneceu as bases para constatar, já no segundo, que a definição dos limites com o Uruguai foi indissociável dos eventos beligerantes que então marcavam a região do Prata. A política intervencionista imperial contra Oribe e Rosas criou o cenário de dependência política e financeira que culminou no sistema de tratados de 1851. Observou-se, neste ponto, a existência de duas interpretações conflitantes sobre a validade - ao menos moral - desses acordos.

De um lado, vozes uruguaias, como o diplomata Virgílio Sampognaro, e análises críticas brasileiras, como a de Ricupero, entendem-nos como instrumentos firmados sob a imposição das circunstâncias e equiparáveis aos Tratados Desiguais de 1810, no sentido de que teriam contrariado os interesses nacionais uruguaios. Em contrapartida, a diplomacia imperial, na figura de Paulino de Sousa, sustentou a tese da legalidade e da livre aceitação, amparando-se, inclusive, em correspondências oficiais, para argumentar que os tratados foram espontaneamente solicitados por Montevideú. Independentemente da procedência dessas narrativas, pode-se concluir que a fronteira atual é reflexo histórico da hegemonia imperial daquele período. E é justamente essa percepção de origem viciada que fundamenta o entendimento de que essa conjuntura de ressentimento teria contribuído para a formulação dos pleitos uruguaios de revisão das fronteiras.

O segundo capítulo seguiu com a análise do Tratado de Limites de 1851 e do subsequente processo de demarcação iniciado em 1856. A pesquisa evidenciou, neste ponto, que o erro demarcatório invocado pelo Uruguai teve origem já no momento de negociação do acordo. A denominada “Concessão Lamas”, que permutou a estância do Barão do Cerro Largo pela garantia da fronteira no Rio Quaraí, não foi uma casualidade, mas uma transação diplomática consciente. Mesmo assim, a falta de clareza ao se traduzir a concessão para o texto do Tratado implicou em desafios aos trabalhos demarcatórios, quando teria ocorrido o erro sob estudo.

O exame de tais trabalhos revelou que, apesar das limitações técnicas da época e da controversa conduta do comissário uruguaio Coronel Reyes, o processo obedeceu aos ritos formais de validação. As Atas de Demarcação, assinadas e ratificadas, constituem, portanto, atos jurídicos perfeitos que traduziram a vontade dos Estados à época. Não obstante, a tese uruguaia é a de que teria ocorrido um erro na identificação do Arroio Invernada, tal como realizada na Terceira Ata. E foi com base nessa tese que a partir da década de 1930, o país passou a instar formalmente pela revisão das fronteiras.

Como visto, o pleito uruguaio incorporou ainda a tese de que também teria ocorrido um erro na demarcação da Ilha Brasileira. Neste ponto, o Uruguai contesta a validade do marco demarcatório 13-P, por ter sido fixado sem a participação uruguaia, e também sob a alegação de que a ilha pertence às águas do rio Uruguai, de modo que não se localiza na embocadura do Quaraí. Tal configuração, segundo Montevideu, afastaria a incidência do artigo III do Tratado, devolvendo a jurisdição da área à soberania oriental. Enquanto não se pôde realizar um exame geográfico mais aprofundado para apreciar a procedência dessa última tese, foi possível descartar a primeira. Constatou-se, a partir de investigação bibliográfica, que foi o próprio Uruguai que se alienou do processo de caracterização da fronteira, quando se fixou o marco em questão, negando-se a nomear representante mesmo após insistência brasileira.

Diante da pergunta de pesquisa formulada - em que medida a tese de erro demarcatório, invocada pelo Uruguai, desafia a validade da fronteira tal como fixada atualmente? -, procedeu-se, no terceiro capítulo, ao exame do tratamento jurídico da controvérsia. Chegou-se, então, a uma resposta dual, que distinguiu a validade material da fronteira da viabilidade processual da disputa.

A pesquisa revelou uma reviravolta crucial no que tange a essa última. A tradicional postura brasileira de pertinácia é caracterizada pela negativa peremptória da existência do litígio e pela recusa em proceder aos meios diplomáticos de resolução de controvérsias. Foi assinalado, inclusive, que essa postura não corresponde a um mero ato de vontade política e estratégica diplomática, mas encontra respaldo no próprio Direito Internacional, que tem o consentimento como um dos seus princípios fundamentais. Portanto, passou-se ao exame dos possíveis recursos que restariam ao Uruguai para seguir com o seu pleito. Em primeiro lugar, descartou-se o emprego do uso da força e, conseqüentemente, o recurso aos meios políticos de solução de controvérsia. Apesar de dirimirem a necessidade de consentimento das partes, tais meios são empregados sobretudo em graves casos de ameaça ao clima de paz, que não se aplica ao conflito em questão.

Prosseguiu-se, pois, com os meios jurisdicionais. Em relação à arbitragem, constatou-se que o Uruguai esbarraria no mesmo óbice do consentimento. Afinal, não é plausível que o Brasil acate a ela de modo *ad hoc* - já que mantém a retórica de que não há conflito a ser resolvido -, e tampouco encontra-se vinculado a qualquer compromisso prévio de fazê-lo. Restou, portanto, analisar a viabilidade de uma solução judicial para a questão. Inicialmente, a pesquisa destacou os obstáculos impostos pela natureza da jurisdição da Corte Internacional de Justiça, cuja atuação contenciosa depende, fundamentalmente, do consentimento dos Estados. No cenário atual, o Brasil não se vincularia a nenhum dos três modos tradicionais de reconhecimento da jurisdição da Corte: por ato unilateral; por previsão em tratado; ou pela adesão à cláusula facultativa de jurisdição obrigatória. Assim, a judicialização da demanda aparentava ser, à primeira vista, inviável.

Entretanto, a saída para o impasse processual se funda no Tratado Americano de Soluções Pacíficas de 1948, o Pacto de Bogotá. Tanto o Uruguai como o Brasil são partes plenas do acordo, sem reservas quanto ao seu artigo 31, que reconhece como obrigatória, em relação às demais partes, a jurisdição da CIJ. Dispensa-se, portanto, a necessidade de qualquer convênio especial neste sentido, de modo que o Estado uruguaio possui a prerrogativa de acionar unilateralmente a Corte, utilizando o Pacto como título de jurisdição válido para submeter a controvérsia fronteiriça à apreciação internacional.

Já sob a perspectiva do direito material, a pesquisa revelou maior solidez da posição jurídica brasileira em relação à uruguaia. Inicialmente, buscou-se investigar a real extensão do pleito uruguaio e determinar a natureza jurídica do erro demarcatório. Concluiu-se que - por ter supostamente ocorrido já na operação técnica de execução dos limites já fixados em tratado, e não durante a operação jurídica de delimitação - tal erro não pode ser invocado como vício de consentimento, o que afasta a sua aptidão para comprometer a validade do Tratado. Nesse ponto, o estudo se deslocou da validade para a correta execução e interpretação do texto convencional, área na qual a conduta subsequente dos Estados demonstrou desempenhar papel determinante.

Nesse campo, destacaram-se as figuras da aquiescência e do *estoppel*, que foram exploradas a partir da doutrina e da jurisprudência internacional, com destaque para decisões da CIJ, como a referente ao Templo de Preah Vihear, de 1962. Aplicou-se, então, tais lições à relação Brasil-Uruguai, permitindo a conclusão de que o silêncio qualificado do Uruguai durante 78 anos, somados a atos positivos de reconhecimento, consolidaram a validade da demarcação, tal como foi realizada no século XIX. O capítulo foi encerrado, finalmente, com breves considerações sobre o princípio da estabilidade fronteiriça, que constitui condição de

segurança e previsibilidade jurídica, razão pela qual os tratados de limites gozam de regime especial no Direito Internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFARO, Ricardo J. *Separate Opinion of Vice-President Alfaro*. In: INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand): Merits, Judgment of 15 June 1962*. The Hague: ICJ, 1962.
- ALLENDE, Rafael Alvariza. *Um Balanço da Relação entre Uruguai e Brasil: evolução, convergências e integração*. In: Konrad Adenauer Stiftung. Brasília.
- ANTUNES, Nuno Sérgio Marques. *Acquiescence*. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online). [S.l.]: Oxford University Press, 2006.
- BRASIL. Decreto n.º 1.570, de 13 de abril de 1937. *Promulga as Convenções sobre Direitos e Deveres dos Estados e sobre Asilo Político, assinadas em Montevideu em 26 de dezembro de 1933*. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 13 abr. 1937.
- BRASIL. Decreto n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945. *Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 out. 1945.
- BRASIL. Decreto n.º 30.544, de 14 de fevereiro de 1952. *Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos, assinada em Bogotá, a 30 de abril de 1948*. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, 18 fev. 1952.
- BRASIL. Decreto n.º 57.785, de 11 de fevereiro de 1966. *Promulga o Tratado Americano de Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá), assinado em 30 de abril de 1948*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 fev. 1966.
- BRASIL. Decreto n.º 7.030, de 14 de dezembro de 2009. *Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2009.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório da Repartição dos Negocios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na quarta sessão da oitava legislatura*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1852. Anexos. (Contém o Tratado de Limites de 1851).
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório da Repartição dos Negocios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da nona legislatura pelo respectivo Ministro e Secretario de Estado Paulino José Soares de Souza*. Rio de Janeiro: Typ. do Diario de A. & L. Navarro, 1852.
- BRUM, Maurício. *Brasil ou algo assim: a vida numa região da fronteira contestada pelo Uruguai*. Piauí, Rio de Janeiro, ed. 83, ago. 2013.

CERVO, Amado Luiz et al. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2002.

CHANG, Elvira Méndez. *El sometimiento obligatorio a la Corte Internacional de Justicia en el Pacto de Bogotá*. Derecho & Sociedad, n. 60, 2023.

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE. *Statut de la Carélie orientale*. Avis consultatif n° 5. Haia, 23 jul. 1923.

DAVIDOFF, Carlos Henrique. *Bandeirantismo, verso e reverso*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

DIAS, Maria Odila Leite da. *Interiorização da metrópole e outros estudos*. São Paulo: Alameda, 2009.

DORATIOTO, Francisco. *O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)*. Brasília: FUNAG, 2014.

ESTEFANES, Bruno Fabris. *Conciliar o império: Honório Hermeto Carneiro Leão, os partidos e a política de conciliação no Brasil monárquico (1842-1856)*. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010.

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

FERREIRA, Gabriela Nunes. *O Rio da Prata e a consolidação do Estado imperial*. São Paulo: Hucitec, 2006.

GOES FILHO, Synésio Sampaio. *Alexandre de Gusmão (1695-1753): o estadista que desenhou o mapa do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2021.

GOES FILHO, Synésio Sampaio. *Navegantes, Bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2015.

GOLIN, Tau. *A Fronteira: volume 2*. Porto Alegre: L&PM, 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque de et al. *História Geral da Civilização Brasileira: A época Colonial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). *Case concerning Right of Passage over Indian Territory (Portugal v. India): Judgment of 12 April 1960*. Haia, 12 abr. 1960.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). *Case concerning the Arbitral Award made by the King of Spain on 23 December 1906 (Honduras v. Nicaragua): Judgment of 18 November 1960*. Haia, 18 nov. 1960.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). *Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand): Judgment of 15 June 1962*. Haia, 15 jun. 1962.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia): Judgment of 25 September 1997*. I.C.J. Reports 1997.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Fisheries case (United Kingdom v. Norway): Judgment of December 18th, 1951*. Leyden: A. W. Sijthoff's Publishing Company, 1951.

KANTOR, Íris. *Usos diplomáticos da ilha-Brasil: polêmicas cartográficas e historiográficas*. Varia história, v. 23, 2007.

KRUKOSKI, Wilson R. M. *Ilha Brasileira: breve notícia histórica. Fronteiras e Limites do Brasil*. [S. l.: s. n.], [s. d.]. Disponível em: <http://www.info.lncc.br/uilhab.html>.

LAPEYRE, Edison Gonzales. *Los Límites de la República del Uruguay*. Montevideu: Editorial Amalio M Fernandez, 1986.

LE MOS, Juvêncio Saldanha. *Os Mercenários do Imperador: a primeira corrente migratória alemã no Brasil (1824-1830)*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

MACHADO, Alcântara. *Vida e morte do bandeirante*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1980.

MARTINS, Helio Leoncio. *A incorporação da Província Cisplatina sob o ponto de vista brasileiro*. Revista Marítima Brasileira, v. 129, n. 10/12, 2009.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

NEVES, Lúcia Bastos Pereira. *A Vida Política*. In: História do Brasil Nação. Volume 1: Crise Colonial e Independência. São Paulo: Objetiva, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas. Assinada em São Francisco, 26 jun. 1945*.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Pacto de Bogotá*. Washington, D.C. Disponível em: <https://www.oas.org/csh/portuguese/novosdocsolcpacf.asp>.

OVCHAR, Alexander. *Estoppel in the Jurisprudence of the ICJ: A principle promoting stability threatens to undermine it*. Bond L. Rev., v. 21, p. i, 2009.

PRADO JR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1961.

PUCCI, Adriano Silva. *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí*. Brasília: FUNAG, 2010.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2022*. Rio de Janeiro: Versal, 2024.

RICUPERO, Rubens. *O Brasil no Mundo*. In: História do Brasil Nação. Volume 1: Crise Colonial e Independência. São Paulo: Objetiva, 2012.

RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos Júnior, Barão do. *Alexandre de Gusmão e o Tratado de 1750*. Brasília: FUNAG, 2010.

RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos Júnior, Barão do. *Obras do Barão do Rio Branco IX: discursos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

ROBICHEZ, Juliette et al. *A Corte Internacional de Justiça e o Brasil: uma necessária reconciliação*. Anuario Colombiano de Derecho Internacional, v. 9, 2016.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *Juca Paranhos, o Barão do Rio Branco*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Brasil e Uruguai sob o signo da solidariedade e do pragmatismo*. In: *Brasil-Uruguai: os próximos 20 anos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SOARES, Álvaro Teixeira. *Diplomacia do Império no Rio da Prata (até 1865)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2022.

SOARES, Álvaro Teixeira. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2021.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Delimitação e Demarcação da Fronteira Brasil-Uruguai: a Nota Uruguia de 27 de Março de 1985 e os Argumentos do Brasil*. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). PARECERES DOS CONSULTORES JURÍDICOS DO ITAMARATY: Volume VIII (1985-1990). Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

URUGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Uruguay solicita a Brasil retomar la cuestión del territorio disputado denominado "Rincón de Artigas"*. Montevideo, 11 jun. 2025.

VARGAS, Fábio. *Formação das fronteiras latino-americanas*. Brasília: FUNAG, 2017.

VIANNA, Helio. *História diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1958.

VIANNA, Hélio. *A Guerra contra as Províncias Unidas do Rio da Prata (1825-1828)*. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II: O Brasil Monárquico. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. v. 2: Dispersão e Unidade.

VICROSKI, Fabricio J. Nazzari. *Índios, jesuítas e bandeirantes no século XVII*. Passo Fundo, 2022.

VIDIGAL, Carlos Eduardo et al. *História das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2020.