

O CONGRESSO DE VIENA DE 1815 E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Elen de Paula BUENO*

y

Victor ARRUDA PEREIRA DE OLIVEIRA**

Sumário: I. Introdução. II. Antecedente histórico: o Tratado de Paris de 1814. III. O Congresso de Viena (1814–1815). 3.1.O Regulamento de Viena sobre a classificação entre os agentes diplomáticos. 3.2.A declaração das potências sobre a abolição do tráfico negreiro de 8 de fevereiro de 1815. 3.3 A Comissão sobre a livre navegação dos rios internacionais. VI. Conclusão. Bibliografia.

Resumen: El presente artículo tiene por objeto analizar el Congreso de Viena (1814–1815) y el derecho internacional en el primer cuartel del siglo XIX, teniendo en cuenta el análisis jurídico introducido en el contexto del denominado Sistema de Congresos y del Concierto Europeo. Para ello, se realizó una investigación histórica aliada al estudio de los tratados y textos normativos del Tratado de París (1814) al Congreso de Viena (1815). La investigación concluyó que, entre los reajustes territoriales y el equilibrio de fuerzas, el Congreso dejó importantes legados para el derecho internacional, especialmente en lo que se refiere a la abolición del tráfico de esclavos, institucionalización y clasificación de los agentes diplomáticos y la aplicación del principio de la libre navegación de los ríos internacionales. Se observó también que el Congreso de Viena inició un importante sistema de conferencias europeas a lo largo del siglo XIX, las cuales colaboraron significativamente para el desarrollo de normas que rigen las relaciones entre los Estados.

Fecha de recepción del original: 3 de marzo de 2019. Fecha de aceptación de la versión final: 6 de junio de 2019

* Doutora em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Integração da América Latina pela USP. Advogada e Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP. Pesquisadora do Grupo de Estudos sobre os BRICS (GEBRICS/USP). Professora no curso de pós-graduação em Direito Internacional aplicado da Escola Brasileira de Direito (EBRADI).

** Doutorando em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC). Advogado, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da USP. Participou como Palestrante do Bicentenário do Congresso de Viena, realizado em 2014, na Universidade de Viena, Áustria, no qual analisou os efeitos do Congresso de Viena na América Latina.

Palabras clave: Congreso de Viena. Derecho Internacional Público. Concierto Europeo. Sistema de Congresos.

Abstract: This article aims to analyze the Congress of Vienna (1814–1815) and the international law in the first quarter of the nineteenth century, taking into account the legal analysis inserted in the context of the so-called Congress System and the European Concert. Thus, a historical investigation was carried out together with the study of the treaties and normative texts of the Treaty of Paris (1814) at the Congress of Vienna (1815). The research concluded that, among territorial relocations and balance of forces, the Congress left important legacies to international law, especially with regard to the abolition of the slave trade, institutionalization and classification of diplomatic agents and the application of the principle of free navigation of international rivers. It was also noted that the Vienna Congress initiated a relevant system of European conferences throughout the nineteenth century – which have contributed significantly to the development of norms governing relations between states.

Keywords: Congress of Vienna. Public International Law. Concert of Europe. Congress System.

I. Introdução

A análise do desenvolvimento do direito internacional no tempo constitui tarefa abrangente e complexa. Como assinala Casella¹, o tempo, na sua relação com o direito internacional, não se põe como fim em si mesmo, “mas como elemento para a compreensão das mutações do direito internacional, enquanto sistema, ao longo das eras”. As modernas interpretações do direito internacional, além dos debates a respeito do direito natural e do direito positivo, levaram em conta a perspectiva histórica e cronológica. Essa abordagem foi preponderante durante o século XIX, na medida em que as relações internacionais se multiplicavam e as conferências e tratados aumentavam. Entre as guerras mundiais, a abertura de arquivos dos governos e toda a riqueza de materiais disponíveis estimularam o estudo da história diplomática².

Ao longo do século XX, outras teorias influenciaram o estudo do direito internacional, passando pelo campo sociológico, filosófico e análises estritamente jurisprudenciais. Como sublinham Fassbender e Peters³, depois da virada cultural na historiografia, muitos historiadores denunciaram a história da política de poder e da diplomacia como *démodé*. No entanto, segundo os autores, o estudo da história cultural e social, bem como a história do poder e dos interesses do Estado, não se tornaram irrelevantes; ao contrário, são imprescindíveis ao estudo do direito internacional

¹ P.B. Casella, *Direito Internacional no Tempo Moderno de Suarez a Grócio*, São Paulo, Atlas, 2014, p. 22.

² M. N. Shaw, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 54–55.

³ B. Fassbender; A. Peters, “Towards a global history of international law”, *The Oxford Handbook of the history of international law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p.11.

no tempo. Nessa seara, é importante analisar não apenas os tratados como elementos normativos, mas também o contexto no qual foram celebrados e por quais razões foram cumpridos ou não.

Como sinaliza Casella, “o dilema do direito internacional, mais do que em outros ramos jurídicos, está em que mesmo se estes dados extrajurídicos têm de ser levados em conta, necessariamente, para situar o direito internacional, além de suas estritas premissas, ‘meramente’ técnico-jurídicas, e estes dados não jurídicos são ao mesmo tempo necessários, estes, contudo, não são o foco central do trabalho, que se situa no direito, e agrega a dimensão internacional, e isso se constrói, enquanto sistema, e aqui se faz na consideração de sua evolução no tempo⁴”.

O estudo do Congresso de Viena pretende situar a evolução do fenômeno jurídico internacional no tempo e no contexto histórico, utilizando como aportes metodológicos as análises jurídica, histórica e das relações internacionais, que lançam luzes interpretativas para documentos normativos fundamentais à melhor compreensão do direito internacional no primeiro quartel do século XIX.

A importância e a atualidade do estudo do Congresso de Viena ganham destaque não apenas pela ocasião de seu bicentenário, mas também pelas suas influências perenes e significado histórico para o direito internacional e para as relações internacionais. Como nos recorda Zamoyski⁵, a reconstrução da Europa pelo Congresso de Viena foi provavelmente o episódio mais seminal da história moderna. Não apenas o mapa europeu foi inteiramente redesenhado, mas também foram determinadas quais nações teriam uma existência política durante os cem anos seguintes e quais não teriam. Uma ideologia, determinada pelas quatro grandes potências da época, foi imposta a todo o continente. Tentou-se consolidar um acordo entre essas potências, o que resultou numa mudança em seus planos expansionistas, desviados da África e do sul da Ásia. A forma de condução das relações internacionais foi inteiramente modificada. As consequências – diretas e indiretas – do Congresso abrangem todo o conjunto de acontecimentos que se deu na Europa desde então, incluindo o nacionalismo agressivo, o bolchevismo, o fascismo, as duas grandes guerras e, finalmente, a criação da União Europeia.

Reunidos desde meados de setembro de 1814 em Viena, os plenipotenciários discutiram diversos temas relativos às relações internacionais europeias e à nova configuração do sistema internacional que então se inaugurava. Contando com a presença do czar Alexandre I da Rússia, do imperador austríaco Francisco I e do rei Frederico

⁴ P.B. Casella, *Direito Internacional no Tempo Moderno de Suarez a Grócio*, São Paulo, Atlas, 2014, p. xxii.

⁵ A. Zamoyski, *Ritos de Paz. A queda de Napoleão e o Congresso de Viena*, Rio de Janeiro, Record, 2012, p.13.

Guilherme III da Prússia, a pentarquia se completava com a atuação de Castlereagh, representando a Grã-Bretanha e Talleyrand, representante da França.

Após uma série de reuniões preliminares, ficou decidido que o Congresso atuaria através de um diretório, presidido por Metternich, na qualidade de ministro dos negócios estrangeiros do Estado anfitrião. Ademais, contaria com diferentes Comissões compostas pelas principais potências europeias, que se reuniriam de acordo com a natureza dos assuntos a serem abordados. Entre as Comissões mais amplas, vale sublinhar a Comissão dos oito, integrada por Áustria, Espanha, França, Grã-Bretanha, Portugal, Prússia, Rússia e Suécia. Já entre as mais restritas, se destacou a Comissão dos quatro, sendo essa formada apenas pelas grandes potências que derrotaram Napoleão: a Áustria, a Grã-Bretanha, a Prússia e a Rússia. Além das Comissões de potências, foram criados Comitês temáticos, divididos entre aqueles voltados a tratar de assuntos territoriais e os destinados a abordar 'outras questões'. Entre os Comitês territoriais, os principais foram: o Comitê para os assuntos da Alemanha, a Conferência sobre a Confederação Germânica e o Comitê para os assuntos da Suíça. Quanto aos Comitês que trataram de outras questões, se destacaram: a Conferência sobre a abolição do tráfico negreiro, a Comissão sobre a livre circulação dos rios, a Comissão sobre a classificação dos agentes diplomáticos, a Comissão estatística e a Comissão de Redação⁶.

Tendo em vista o marco histórico do Congresso de Viena e suas repercussões no direito internacional, foi realizada uma investigação histórica aliada ao estudo de tratados e textos normativos do Tratado de Paris (1814) ao Congresso de Viena (1815). A investigação concluiu que, entre os reajustes territoriais e o equilíbrio de forças, o Congresso representou importante legado ao direito internacional, especialmente no que se refere à abolição do tráfico de escravos, à institucionalização e classificação dos agentes diplomáticos e à aplicação do princípio da livre navegação dos rios internacionais. Outrossim, observou-se que o Congresso de Viena impulsionou um importante sistema de conferências europeias ao longo do século XIX, as quais colaboraram substancialmente para o desenvolvimento de normas que regem as relações entre os Estados.

II. Antecedente histórico: o Tratado de Paris de 1814

Com a derrota das tropas napoleônicas e a restauração bourbônica, foi finalmente celebrado um tratado de paz entre as potências beligerantes. O Tratado de Paz de Paris foi assinado, de um lado, pela França, militarmente derrotada, e, de outro, pela Áustria e seus principais aliados: Grã-Bretanha, Rússia e Prússia. Portugal e Suécia também firmaram o tratado e a Espanha o assinou poucos meses após sua

⁶ T. Lentz, *Le Congrès de Vienne. Une refondation de l'Europe 1814-1815*, Paris, Perrin, 2013, p. 124.

celebração. O Tratado de Fontainebleau garantiu a abdicação de Napoleão. Era chegada a hora de estabelecer a paz com uma França restaurada sob Luís XVIII e com fronteiras similares às de 1792⁷.

O Tratado de Paz de Paris estabeleceu a paz entre a França, já governada por Luís XVIII, e a Áustria e seus aliados⁸. De igual maneira, determinou a conservação da integridade do território francês, tal como este existia em 1º de janeiro de 1792, com alguns acréscimos territoriais em regiões belgas, alemãs e italianas.

Para o direito internacional, o Tratado de Paz de Paris de 1814 possui relevância por encerrar as guerras napoleônicas e redefinir as fronteiras francesas como as existentes em 1792, com alguns acréscimos territoriais. Ademais, estabeleceu a liberdade de navegação no Rio Reno, e previu o futuro estabelecimento de princípios que, respeitados os direitos dos Estados ribeirinhos, garantissem a liberdade de navegação dos rios internacionais da forma mais favorável ao comércio de todas as nações. Outrossim, aumentou os territórios da Holanda, garantiu o respeito à independência da Suíça, estabeleceu a independência dos Estados alemães, ligados por um vínculo federativo, bem como reconheceu a soberania dos Estados italianos que não fizessem parte da Áustria⁹.

Especificamente em relação à livre navegação dos rios internacionais, o Tratado de Paris de 1814 pode ser considerado como um marco histórico importante, em um sentido mais amplo e completo¹⁰. Recorda Casella que “durante muito tempo, os Estados ribeirinhos de rios como o Reno pretenderam reservar-se, em relação a tais rios, o exercício da navegação. A regulamentação da navegação no Reno se enceta em 1804. Esta se definirá no Tratado de Paris de 30 de maio de 1814, cujo artigo 5º proclamava que a navegação no Reno, desde o ponto em que este se tornava navegável, até o mar, e vice-versa, seria livre, de tal modo que não poderia ser proibida a ninguém. Segundo esse dispositivo, o rio Reno ficaria, assim, aberto, obrigatoriamente aos navios de todas as nações”¹¹.

⁷ A. Zamoyski, *Ritos de Paz. A queda de Napoleão e o Congresso de Viena*, Rio de Janeiro, Record, 2012, p.13.

⁸ C. D'Angeberg, *Le Congrès de Vienne et les Traités de 1815. Précédé et suivi des actes diplomatiques qui s'y rattachent*, Paris, Amyot Éditeur, 1863.

⁹ Comte D'Angeberg (op. cit. 1863, p. 165). “Article 6. *La Hollande, placée sous la souveraineté de la Maison d'Orange, recevra un accroissement de territoire. Le titre et l'exercice de la souveraineté n'y pourront, dans aucun cas, appartenir à aucun Prince portant ou appelé à porter une couronne étrangère. Les États de l'Allemagne seront indépendants, et unis par un lien fédératif. La Suisse, indépendante, continuera de se gouverner par elle-même. L'Italie, hors des limites des pays qui reviendront à l'Autriche, sera composée d'États souverains.*”

¹⁰ H. Hajnal, *The Danube. Its historical, political and economic importance*, Haia: Martinus Nijhoff, 1920, p. 39.

¹¹ P.B. Casella, *Direito Internacional dos espaços*, São Paulo: Atlas, 2009, p. 329.

Ainda no tocante à reordenação territorial, o Tratado de Paris estabeleceu a soberania britânica sobre a ilha de Malta (Artigo 7º) e determinou a devolução dos territórios coloniais franceses, ocupados pelos britânicos, na América, na África e na Ásia, com exceção das ilhas de Tobago e Santa Lúcia, no Caribe, e das ilhas Maurício (*Île de France*), Rodrigues e Seychelles no Oceano Índico, que permaneceram sob domínio britânico. De igual modo, a França devolveu à Espanha a parte oriental da ilha de São Domingos, atual República Dominicana (Artigo 8º). A ilha de Guadalupe, então controlada pelo Reino da Suécia, foi devolvida à França (Artigo 9º), enquanto Portugal, em decorrência da assinatura do tratado por seus aliados, se comprometia a restituir à França a soberania sobre a Guiana Francesa, ocupada por tropas luso-brasileiras (Artigo 10).

Ao detalhar o contexto de ocupação da Guiana Francesa por Portugal, recorda Casella que “ante a conflagração na Europa, primeiro tentou Portugal obter de Napoleão, já imperador dos franceses, a sua neutralidade, tendo em vista os prejuízos que lhe poderiam advir de qualquer atitude parcial. Essa contemporização não mais pôde ser mantida, a partir de 1807, quando Napoleão determinou a extensão a Portugal do *bloqueio continental*, exigindo deste não somente o fechamento de seus portos aos navios ingleses, como o confisco dos bens e a prisão dos súditos dessa nacionalidade. Ao não concordar com o imperador dos franceses com as evasivas portuguesas, ordenou a invasão e a divisão do reino de Portugal em três partes e declarou deposta a dinastia de Bragança, ficando o Brasil e as demais colônias lusitanas para serem posteriormente partilhadas entre a França e a Espanha, conforme dispunha o tratado de Fontainebleau, assinado em 27 de outubro de 1807. O Manifesto do príncipe-regente D. João, datado de 1º de maio de 1808, do Rio de Janeiro foi a resposta dada à determinação napoleônica da deposição da dinastia de Bragança e da pretensão de divisão das colônias de Portugal, inclusive do Brasil, para objeto de ulterior divisão entre França e Espanha. Conquistada, no ano seguinte, ‘pelas armas luso-brasileiras, com pequeno auxílio inglês’, a Guiana francesa confirmou aquela resolução reivindicatória, ao restituir, ao governo de Luís XVIII, o tratado de paz, firmado em Paris, em 1814”¹².

O Tratado de Paris garantiu a proteção das relações comerciais e a segurança dos nacionais franceses em território britânico de acordo com a cláusula da nação mais favorecida (Artigo 12). Ademais, restabeleceu o direito de pesca dos franceses na região de Terra Nova e no golfo de São Lourenço (Artigo 13). Em matéria de direitos individuais, o Artigo 16 definiu o respeito das Altas Partes Contratantes a todos os indivíduos, de todas as classes e condições, de não serem perseguidos ou perturbados por suas opiniões políticas, bem como o respeito às suas propriedades. Esse dispositivo visava impedir eventuais revanches realistas contra partidários dos regimes

¹² P.B. Casella, *Fundamentos do Direito Internacional pós-moderno*, São Paulo: Quartier Latin, 2008, pp. 1048-1049.

anteriormente existentes, protegendo antigos bonapartistas de perseguições na nova ordem que se instaurava¹³. Finalmente, o Artigo 32 do Tratado de Paris forneceu a base legal para a celebração do Congresso de Viena, ao estipular que, no prazo de dois meses, todas as potências que foram engajadas de uma parte e de outra nas guerras napoleônicas, enviariam seus plenipotenciários a Viena, para regulamentar, num congresso geral, os entendimentos que deveriam completar as disposições do Tratado de Paris¹⁴.

III.O Congresso de Viena (1814–1815)

O Congresso de Viena, além de encetar uma nova tentativa de regulação internacional, que pretendeu suplantar mais de duas décadas de instabilidade e conflitos na Europa, deixou importantes legados para o direito internacional¹⁵. Os artigos de seu Ato Final, e seus anexos, redefiniram as fronteiras europeias, trataram da abolição do tráfico de escravos, institucionalizaram a classificação dos agentes diplomáticos e abordaram a livre navegação dos rios internacionais. Igualmente, conforme interpreta Pellegrino¹⁶, tem início um processo de codificação do direito internacional: resultado das disposições assumidas no Congresso de Viena, de 1815, as nações deram curso ao compromisso de instalar, a partir de então, um processo de codificação do direito internacional. Apesar dos entraves burocráticos, por envolver a acomodação de interesses imediatos das partes concernidas, ainda assim foi possível colher os primeiros resultados desse esforço, com o lançamento de um estatuto sobre a precedência entre os agentes diplomáticos, o regime jurídico de alguns rios internacionais e a abolição do tráfico de escravos. Com esta evolução técnico-jurídica, o direito ganhou maior eficiência, passando a intervir em distintos segmentos das relações humanas.

Cumprе salientar que a iniciativa de convocação de grandes congressos internacionais remonta a uma longa tradição congressual europeia, que antecede o Congresso de Viena em vários séculos e que também o sucede¹⁷. Essa tradição se desenvolveu, desde a Idade Média, com a celebração dos concílios da igreja católica. A necessidade de soluções racionais e juridicamente ordenadas para dirimir conflitos levou à frequente convocação de congressos no encerramento das principais

¹³ M. Jarrett, *The Congress of Vienna and its legacy: war and great power diplomacy after Napoleon*, New York: I.B.Tauris, 2014, p. 65.

¹⁴ C. D'Angeberg, *op. cit.*, 1863, p. 170.

¹⁵ H. Accioly, G. E. Nascimento e Silva; P. B. Casella, *Manual de Direito Internacional Público*, 22ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 80.

¹⁶ C.R. Pellegrino, *Estrutura Normativa das Relações Internacionais*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2008, p. 9.

¹⁷ G. R. Flasse, *Histoire du congrès de Vienne par l'auteur de l'Histoire de la diplomatie française*, Paris, Treuttel et Wurtz, 1829, p. 124.

guerras europeias, como ocorreu com os congressos de Münster, Osnabrück¹⁸, Nijmegen, Ryswíjck, Utrecht, Cambrai, Soissons e Aix-la-Chapelle e como voltaria a ocorrer no século XX¹⁹.

As duas décadas de revoluções internas e guerras externas, com as consequentes injustiças e violências praticadas, fortaleceram o desejo do restabelecimento de uma ordem jurídica internacional. Quanto mais triunfava externamente a força sobre o direito, mais se fortalecia a crença íntima na necessidade e dignidade do direito na vida dos povos. Era necessário reintroduzir nas relações internacionais o espírito do direito²⁰. Dessa forma, o Congresso de Viena encerra o conturbado período beligerante antecedente e inaugura novo sistema internacional.

As negociações do congresso se iniciaram em setembro de 1814. Oficialmente, seus trabalhos foram inaugurados em 1º de novembro de 1814, sendo seu Ato final firmado em 9 de junho de 1815. Dentre os principais temas discutidos no Congresso de Viena, destacam-se seu Regulamento sobre a classificação e a precedência entre os agentes diplomáticos, a declaração sobre a abolição do tráfico de escravos e a livre navegação dos rios internacionais.

1. O Regulamento de Viena sobre a classificação entre os agentes diplomáticos

O desenvolvimento da diplomacia se relaciona com a atividade internacional dos Estados que, durante séculos, representou sobretudo a consecução dos interesses nacionais, delineada no âmbito da política externa e executada alhures mediante representações consulares e diplomáticas²¹. A diplomacia, desde a mais remota Antiguidade, constituiu importante instrumento de promoção dos interesses dos Estados e se consolidou como relevante mecanismo de solução pacífica de controvérsias²²

¹⁸ Sobre a relevância dos tratados de Münster e Osnabrück, “*Le droit public de l'Europe ou jus publicum Europaeum*, appelé aussi, notamment par les publicistes germaniques, “droit des gens de l'Europe” (*europäisches Völkerrecht*), a été la base du droit international “classique”, qui est resté en vigueur pratiquement jusqu'à la première guerre mondiale. Ses assises furent posées par la Paix de Westphalie (1648), non seulement parce que les traités de Munster et d'Osnabrück convertirent la constitution de l'Empire en affaire européenne, mais encore parce qu'ils furent le point de départ de toute une série de traités ultérieurs qui s'y rattachent et s'enchaînent expressément les uns aux autres, formant un véritable *corpus iuris gentium* européen.” A. Truyol y Serra, “L'expansion de la société internationale aux XIXe et XXe siècles”, *RCADI*, 1965, vol. 116, p. 105.

¹⁹ Jarrett, *op. cit.*, 2014, p. 122.

²⁰ G. Stadtmüller, *Historia del Derecho Internacional Público*, parte I, Hasta el Congreso de Viena (1815), Madrid, Aguilar, 1961, pp. 233-237.

²¹ H. Hildebrando, *Tratado de direito internacional público*, São Paulo, Quartier Latin, 2009, p. 531.

²² P. B. Casella, *Direito internacional no tempo antigo*, São Paulo, Atlas, 2012, p. 270.

nas relações internacionais²³. Outrossim, desempenhou importante papel no desenvolvimento das atividades comerciais.

Embora o caráter sagrado de embaixadores e representantes dos Estados acreditados perante soberanos estrangeiros fosse reconhecido desde a Antiguidade, o estabelecimento de embaixadores residentes de forma permanente é figura mais recente, surgindo entre soberanias italianas do século XV. Os institutos da diplomacia se desenvolveram em diversas regiões e em diferentes épocas. A partir do século XV, a necessidade de institucionalização e de uma convivência pacífica entre os Estados italianos levou ao interessante desenvolvimento da diplomacia. O surgimento da figura do embaixador propiciou uma relevante consolidação institucional e o fortalecimento do instituto obteve um papel crucial no período de relativa estabilidade na península italiana²⁴.

Foi no Congresso de Viena a primeira tentativa codificadora no sentido de regulamentar a complexidade das classes e dos agentes diplomáticos. O Regulamento constante no Anexo XVII do Ato Final do Congresso de Viena, de 9 de junho de 1815, disciplinou a classe hierárquica dos agentes diplomáticos a fim de tornar mais transparentes e céleres as negociações diplomáticas²⁵.

O Congresso de Viena inaugurou um importante Regulamento sobre a classificação dos diplomatas, representando a primeira codificação sobre a diplomacia. O Regulamento teve o mérito de acabar com as eternas disputas sobre a precedência dos chefes de missão, uma das principais preocupações da diplomacia e frequente

²³ Emer de Vattel (2004), no século XVIII, apontava para importância e necessidade de comunicação mútua entre as nações, para evitar que se prejudiquem reciprocamente e para ajustar e terminar as suas controvérsias. Segundo Vattel, nações e soberanos não têm outros meios de comunicar e tratar uns com os outros senão por intermédio de procuradores ou mandatários, de delegados investidos de ordens e poderes, ou seja, de ministros públicos. Todo Estado soberano tem, pois, o direito de enviar e receber ministros públicos, “pois eles são os instrumentos necessários dos negócios que os soberanos têm uns com os outros, e da correspondência que eles têm o direito de manter”. Entre as categorias de ministros públicos, Vattel expõe a figura do Embaixador, este “fica acima de todos os outros ministros que não são investidos com o mesmo caráter e têm precedência sobre eles”; a categoria dos encarregados de negócios “Eles são ministros de segunda categoria, a quem o respectivo soberano desejou conferir um nível de dignidade e de consideração, o qual, sem se comparar com o de embaixador, o segue imediatamente e não é precedido por nenhum outro” e os Cônsules, que segundo Vattel, “não são ministros públicos, e consequentemente não estão sob a proteção do direito das gentes. Mas dá-se-lhes uma proteção mais especial que a outros estrangeiros ou cidadãos e também dedica-se-lhes certas deferências em consideração ao príncipe a que eles servem. E. Vattel, Emer, *O Direito das Gentes*, Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004, p. 214.

²⁴ G. E. Nascimento e Silva; P.B. Casella, O. Bittencourt, *O Direito Internacional Diplomático. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas na Teoria e na Prática*, São Paulo, Saraiva, 2012, p. 22.

²⁵ E.P. Bueno; M. Freire; V.A. P.Oliveira. “As origens históricas da diplomacia e a evolução do conceito de proteção diplomática dos nacionais”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XVII, 2017, pp. 623–649.

motivo de sérias desavenças entre as cortes²⁶. As normas adotadas pelo Regulamento de Viena sobre a classificação de agentes diplomáticos relativas à precedência chegaram aos nossos dias e se acham reproduzidas, *mutatis mutandi*, nos artigos 14 e 16 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961²⁷.

O Regulamento de Viena sobre a classificação entre os agentes diplomáticos foi firmado em 19 de março de 1815 por representantes da Áustria, Espanha, França, Grã-Bretanha, Portugal, Prússia, Rússia e Suécia. As oito potências europeias contratantes visavam prevenir os embaraços frequentemente apresentados entre os diferentes agentes diplomáticos, adequando juridicamente a questão.

O direito diplomático e, mais exatamente, a questão dos privilégios e garantias dos representantes de certo Estado junto ao governo de outro, constituíram o objeto do primeiro tratado multilateral de que se tem notícia: o *Règlement de Viena*, de 1815, que deu forma convencional às regras até então costumeiras sobre a matéria²⁸.

A existência de um Regulamento se fazia necessária diante dos frequentes conflitos que ocorriam quando um embaixador de um determinado Estado era recepcionado por um soberano com preferência em relação a um embaixador de outro Estado²⁹. A ordem de precedência, juridicamente acordada, visava padronizar o tratamento, evitando-se a ocorrência de conflitos³⁰ futuros.

²⁶ Mesmo durante os debates no Congresso de Viena, não houve consenso inicial entre os plenipotenciários das diferentes potências europeias. Zamoyski (*op. cit.*, 2012, p. 406) anota, a respeito das tratativas para a elaboração do Regulamento, as objeções suscitadas pelo conde de Palmela (Portugal) e pelo marquês de Labrador (Espanha) sobre a questão: “Palmela e Labrador sugeriram que todas as unidades políticas fossem classificadas em duas categorias, de acordo com seu status de poder, argumentando que era um absurdo tratar o embaixador de um pequeno principado como se ele estivesse no mesmo patamar que o da Rússia ou o da Inglaterra. Tampouco eles pensavam que as repúblicas deveriam gozar da mesma consideração que reinos antigos”.

²⁷ G.E. Nascimento e Silva, *Convenção sobre Relações Diplomáticas: a codificação do direito internacional* (Viena 1961), Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1989, p. 533.

²⁸ F. Rezek, *Direito Internacional Público – Curso Elementar*, São Paulo, Saraiva, 2011, 13ª. ed., p. 199.

²⁹ J.-A. Sédouy, *Le concert européen. Aux origines de l'Europe 1814-1914*, Paris, Fayard, 2009.

³⁰ Um exemplo de conflito envolvendo a questão de precedência diplomática ocorreu em Portugal, durante o período pombalino, por ocasião do casamento da princesa do Brasil: “Pombal, Prime Minister of Portugal, in 1760, on the occasion of the marriage of the Princess of Brazil, caused a circular to be addressed to the foreign representatives, announcing the ceremony, and acquainting them that ambassadors at the court of Lisbon, with the exception of the papal nuncio and the imperial ambassador, would thenceforth rank, when paying visits or having audiences granted to them, according to the date of their credentials. Choiseul, the French minister for foreign affairs, when the matter was referred to him, maintained that ‘the King would not give up the recognised rank due to his crown, and his Majesty did not think that the date of credentials could in any case or under any pretext weaken the rights attaching to the dignity of France.’ He added that though kings were doubtless masters in their own dominions, their power did not extend to assigning relative rank to other crowned heads without the sanction of the latter. ‘In fact,’ said he, ‘no sovereign in a matter of this kind recognises powers of legislation in the person of other sovereigns. All Powers are bound to each other to do nothing contrary to usages which they have

O Artigo 1º do Regulamento dividiu os agentes diplomáticos em três classes: (i) a dos embaixadores, legados ou núncios; (ii) a dos enviados, ministros ou outros acreditados perante os soberanos; e (iii) a dos encarregados de negócios, apenas acreditados perante os ministros dos negócios estrangeiros. Já o Artigo 2º definiu que somente os embaixadores, legados e núncios possuiriam caráter representativo. Foi negada a atribuição de uma categoria superior aos agentes diplomáticos em missão extraordinária (Artigo 3º) e definiu-se que os agentes diplomáticos teriam precedência dentro de cada classe conforme a data de notificação oficial de sua chegada (Artigo 4º), evitando-se assim preferências causadoras de conflitos, pela adoção de um critério cronológico e racional³¹.

O Regulamento também determinou que cada Estado deveria adotar um sistema uniforme para a recepção dos agentes diplomáticos de cada classe (artigo 5º) e que os laços de parentesco, as alianças de família ou alianças políticas entre as cortes não concederiam maior hierarquia aos seus agentes diplomáticos (artigo 6º), enquanto a ordem de assinatura em instrumentos multilaterais deveria ser aleatória (artigo 7º). Sua formulação definitiva seria dada em 1818, durante o Congresso de Aix-la-Chapelle (*Aachen*)³².

no power to change. [...] Pre-eminence is derived from the relative antiquity of monarchies, and it is not permitted to princes to touch a right so precious. [...] The King will never, on any pretext, consent to an innovation which violates the dignity of his throne. 'Nor did Spain accord a more favourable reception to this new rule of etiquette, while the court of Vienna, though the imperial rights had been respected, replied to Paris that such an absurdity only deserved contempt, and suggested consulting with the court of Spain in order to destroy the ridiculous pretension of the Portuguese minister.' E. Satow, *A guide to diplomatic practice*, Londres, Longmans, 1932, p. 27.

³¹ Comte D'Angeberg (op. cit., 1863, p. 939). *Reglement du 19 mars 1815 sur le rang entre les agents diplomatiques*. "Pour prévenir les embarras qui se sont souvent présentés, et qui pourraient naître encore des prétentions de présence entre les différents agents diplomatiques, les Plénipotentiaires des Puissances signataires du traité de Paris sont convenus des articles qui suivent, et ils croient devoir inviter ceux des autres Têtes Couronnées à adopter le même règlement.

Art. 1er. Les employés diplomatiques sont partagés en trois classes : Celle des ambassadeurs, Légats ou Nonces; Celle des Envoyés, Ministres ou autres accrédités auprès des Souverains; Celle des Chargés d'affaires, accrédités auprès des Ministres chargés des Affaires Etrangères.

Art. 2. Les Ambassadeurs, Légats ou Nonces ont seuls le caractère représentatif.

Art. 3. Les employés diplomatiques en mission extraordinaire n'ont, à ce titre, aucune supériorité de rang.

Art. 4. Les employés diplomatiques prendront rang entre eux dans chaque classe, d'après la date de la notification officielle de leur arrivée. Le présent règlement n'apportera aucune innovation relativement aux représentants du Pape."

³² D. Gaurier, *Histoire du droit international. Auteurs, doctrines et développement de l'Antiquité à l'aube de la période contemporaine*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 397, recorda que, após a revisão realizada em Aix-la-Chapelle (1818), foi acrescentada uma nova terceira classe, a dos ministros residentes, enquanto a quarta classe foi destinada aos encarregados de negócios: "Un appendice, annexé par le Protocole d'Aix-la-Chapelle de 1818 à l'Acte final régula le rang des agents diplomatiques d'une façon qui a virtuellement duré jusqu'à aujourd'hui. Existente quatre groupes: le premier inclut des ambassadeurs et les légats pontificaux ou nonces, tous considérés comme disposant d'un

Ressaltando a importância do Regulamento de Viena sobre a classificação entre os agentes diplomáticos, considera Truyol y Serra³³ “se tratar de um primeiro passo para a codificação de uma matéria regida desde sempre somente pelo costume internacional”. Observa, ainda, o referido autor, a longevidade do Regulamento de Viena no âmbito do direito diplomático, ao afirmar que o estatuto “teve vigor até a Convenção de Viena sobre relações diplomáticas de 18 de abril de 1961”.

2. A declaração das potências sobre a abolição do tráfico negreiro de 8 de fevereiro de 1815

Outra questão abordada no Congresso de Viena foi a declaração das potências sobre a abolição do tráfico negreiro de 1815. O assunto era extremamente polêmico no início do século XIX e a abolição do tráfico sofria oposição ferrenha de países como Portugal e Espanha, ainda envolvidos com o comércio de escravos africanos para as Américas e sua utilização como mão de obra em suas colônias. Por seu turno, a Grã-Bretanha, que havia abolido o tráfico de escravos em 1807, pressionava as demais potências europeias a igualmente extingui-lo.

Desde o início do século XVI, o tráfico de escravos movimentou a economia europeia, fornecendo milhões de seres humanos traficados à força da África para trabalhar como mão de obra em colônias europeias nas Américas. Grã-Bretanha, Portugal, França e Holanda foram extremamente atuantes no comércio atlântico de escravos africanos.

Além de sua dimensão econômica, a temática também envolvia a pressão de parcela da opinião pública britânica. Através da atuação de grupos humanitários e abolicionistas, Lorde Castlereagh, o Duque de Wellington e outros líderes britânicos sofriam constante pressão pela obtenção de uma abolição geral do tráfico, a ser declarada por todos os países europeus³⁴.

Após a abolição do tráfico através de uma lei interna, aprovada em 1807, a Grã-Bretanha passou a pressionar as demais potências europeias mediante a assinatura de tratados bilaterais que previam a abolição. Dessa forma, conseguiu a concordância da Suécia em abolir o tráfico em um tratado de aliança de 1813, engajou a

caractère représentatif, le second comprend les envoyés, le troisième les ministres résidents et le quatrième les chargés d'affaires.”

³³ A. Truyol y Serra, *op. cit.*, 1998, p. 101.

³⁴ Jerome Reich, em seu artigo intitulado “The Slave Trade at the Congress of Vienna. A Study in English Public Opinion” (*The Journal of Negro History*, vol. 53, n° 2, Apr., 1968, pp. 129-143) investiga o peso que a opinião pública inglesa teve na política externa britânica do período, que pressionava pela abolição do tráfico de escravos. Embora considere relevante o argumento dos interesses econômicos britânicos na abolição do tráfico em 1807 e na campanha pela abolição universal do tráfico de escravos nos anos seguintes, J. Reich discorda de autores que reduzem a questão a aspectos meramente econômicos. Nesse sentido, demonstra a relevância da pressão exercida pela opinião pública abolicionista britânica sobre Castlereagh e outras lideranças britânicas do período.

Dinamarca em 1814 e obteve o compromisso pessoal de Guilherme d'Orange de que os Países Baixos não mais participariam no comércio de escravos. Desde o início de 1815, Castlereagh passou a pressionar seus pares no Congresso de Viena para que a questão fosse especificamente debatida, resultando em um compromisso europeu pela abolição. Nesse sentido, sugeriu a criação de um comitê internacional para tratar exclusivamente da supressão do tráfico de escravos. Caberia aos representantes das principais potências europeias a indicação de plenipotenciários para esse comitê, que inclusive continuaria a atuar após o término do Congresso de Viena, na tarefa de supervisionar a proibição. Em 20 de janeiro de 1815 foi realizada uma conferência particular para deliberar sobre a abolição do tráfico negreiro. Contando com a presença das denominadas oito potências cristãs – Áustria, Espanha, França, Grã-Bretanha, Portugal, Prússia, Rússia e Suécia – a conferência não obteve os resultados esperados pela diplomacia britânica. Talleyrand, Labrador e Palmela se opuseram a uma abolição imediata do tráfico, como queria a Grã-Bretanha. A França, entretanto, concordava com a abolição em um prazo de cinco anos, enquanto Espanha e Portugal prometiam se esforçar para abolir o tráfico de escravos em um prazo de oito anos³⁵.

Diante do impasse que se formou, Castlereagh lançou mão de sua capacidade diplomática e de instrumentos de pressão econômica para contornar a objeção ibérica à abolição. Dessa forma, a Grã-Bretanha firmou um tratado em separado com Portugal, em 22 de janeiro de 1815, no qual este consentia com a abolição do tráfico de escravos ao norte da linha do Equador, em troca do perdão de uma dívida de 600 mil libras³⁶. O governo português se liberou de um empréstimo contraído com a Grã-Bretanha e ainda resguardou o direito de continuar a traficar escravos de suas colônias localizadas abaixo da linha do Equador para o Brasil, enquanto a Grã-Bretanha isolou a Espanha, garantindo apoio quase consensual para a abolição do tráfico negreiro, ainda que essa abolição fosse geograficamente limitada ao hemisfério norte.

No encontro dos Oito (Áustria, Espanha, França, Grã-Bretanha, Portugal, Prússia, Rússia e Suécia) de 4 de fevereiro de 1815, Castlereagh sugeriu o estabelecimento de uma comissão permanente para promover a causa, mas Labrador protestou afirmando que a questão era interna para cada país e lembrou aos presentes que o

³⁵ T. Lentz, *Le Congrès de Vienne. Une refondation de l'Europe 1814–1815*, Paris, Perrin, 2013, pp. 301–317.

³⁶ O Tratado de 22 de janeiro de 1815 teve a denominação oficial de “*Tratado de abolição do tráfico de escravos em todos os lugares da Costa da África ao Norte do Equador, entre os muito altos, e muito poderosos senhores o Príncipe Regente de Portugal, e El-Rei do Reino Unido da Grande Bretanha e Irlanda: feito em Vienna pelos Plenipotenciários de huma e outra Corte em 22 de janeiro de 1815, e ratificado por ambas*”. Está disponível para consulta na coleção de livros raros da biblioteca digital da Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil, no seguinte endereço eletrônico: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1764>. Acesso em 16 de setembro de 2016.

congresso não havia sido convocado para decidir questões como aquela ou discutir a moralidade. Castlereagh levantou a possibilidade de trocar sanções para mercadorias produzidas pelo trabalho escravo, o que, nas entrelinhas da linguagem diplomática na qual as minutas são redigidas, provocou algumas respostas malcriadas. Na reunião seguinte, 8 de fevereiro, todas as potências assinaram uma declaração concordando que o comércio de escravos era repugnante e imoral. Eles declararam a intenção de erradicá-lo e seu comprometimento em trabalhar para esse fim com zelo e perseverança. Não se tratou de uma grande vitória para Castlereagh, mas foi o melhor que ele pôde fazer considerando-se as circunstâncias³⁷.

A declaração das potências sobre a abolição do tráfico negreiro de 8 de fevereiro de 1815, firmada por Áustria, Espanha, França, Grã-Bretanha, Portugal, Prússia, Rússia e Suécia, inicia afirmando que “o comércio conhecido pelo nome de tráfico de negros da África sempre foi considerado pelos homens justos e esclarecidos de todos os tempos como contrário aos princípios de humanidade e da moral universal”³⁸. Igualmente, faz referência à opinião pública de todos os países cultos, que então demandava a supressão o mais brevemente possível do tráfico de escravos.

Considerou ainda a declaração que, sucessivamente, todas as potências que possuíam colônias nas diferentes partes do mundo deveriam reconhecer, por leis, por tratados e por outros empenhos formais, a obrigação e a necessidade de extinguir o tráfico de escravos. A matéria já havia sido regulada por um artigo em separado do Tratado de Paris de 1814, de acordo com o qual a Grã-Bretanha e a França deveriam unir seus esforços no Congresso de Viena para “convencer todas as potências da cristandade a decretar a proibição universal e definitiva do comércio de negros”. A declaração considerou o tráfico de escravos contrário ao espírito da época, devendo, portanto, ser abolido por todas as potências europeias o mais brevemente possível. De igual modo, sustentou que o objetivo da declaração somente seria alcançado com uma abolição geral do tráfico negreiro.

Em que pese suas limitações, a declaração das potências sobre a abolição do tráfico negreiro, de 8 de fevereiro de 1815, anexo XV ao Ato final do Congresso de Viena, significou o relevante entendimento de Estados europeus sobre a necessidade de acabar com o odioso comércio de escravos. Suas limitações eram condizentes com o direito internacional existente à época, na qual muitos Estados levantavam como argumento a soberania nacional para se negar a aceitar a abolição, considerada prejudicial aos seus interesses econômicos. Foi essa a posição sustentada no Congresso por Espanha e Portugal. De qualquer forma, afirmar em uma declaração internacional, no início do século XIX, que a escravidão era repugnante aos princípios

³⁷ A. Zamoyski, *op. cit.*, 2012, p. 400.

³⁸ Comte d'Angeberg (*op. cit.*, 1863, p. 726), do original em francês: “[...] le commerce connu sous le nom de Traite des nègres d'Afrique a été envisagé par les hommes éclairés de tous les temps, comme répugnant aux principes d'humanité et de morale universelle.” (tradução nossa).

de humanidade e de moral universal representou um marco histórico importante para o direito internacional, sobretudo quando parte considerável das economias das colônias americanas estava firmemente assentada na mão de obra escrava. De acordo com Lentz³⁹, pela primeira vez aparece a prática de sanções econômicas internacionais em tempos de paz, através da atuação diplomática de Castlereagh, que propôs a interdição do comércio com os países que se recusassem a abolir o tráfico.

Na opinião de Gaëtan de Raxi de Flassan⁴⁰, diplomata e historiador francês que participou do Congresso de Viena como auxiliar de Talleyrand, a diplomacia britânica logrou forçar os países escravistas a reconhecer que o comércio de escravos deveria ter um ponto final. Nesse sentido, a declaração teria constituído o triunfo da razão e da dignidade da pessoa humana independentemente de aspectos fisionômicos.

3. A Comissão sobre a livre navegação dos rios internacionais

A livre navegação dos rios internacionais recebeu tratamento relevante durante o Congresso de Viena. A matéria foi abordada nos Artigos 108 a 117 do Ato final de Viena, bem como no Anexo XVI, que trata dos regulamentos para a livre navegação dos rios internacionais.

Anteriormente ao Congresso de Viena, a questão já havia sido discutida em alguns tratados firmados no fim do século XVIII e no início do século XIX, como o Tratado de paz de Campoformio de 1797, os Tratados de Tilsit de 1807 e o Tratado de Paris de 1814. Como observa Casella⁴¹ foi, contudo, no Congresso de Viena em que boa parte da normatização em matéria de regulação de rios internacionais se fez a partir da prática e das necessidades operacionais, primeiro da navegação. O Ato final de Viena se tornou uma referência na normatização fluvial internacional durante um século, tendo igualmente influenciado acordos específicos sobre rios internacionais europeus e africanos⁴².

De acordo com Hajnal⁴³, durante o Congresso de Viena, a Comissão relativa à livre circulação dos rios visava dar consecução prática à previsão disposta no Artigo 5º do Tratado de Paris de 1814, segundo a qual o congresso se ocuparia da definição dos princípios que regulariam os rios internacionais, de forma mais favorável ao comércio das nações. A Comissão foi instalada em dezembro de 1814 e começou seus trabalhos técnicos em fevereiro de 1815. Estava composta de representantes da

³⁹ T. Lentz, *op. cit.*, 2013, p.310.

⁴⁰ G. R. Flassan, *op.cit.*, 1829, p. 294.

⁴¹ P. B. Casella, *op. cit.*, 2009, p. 305.

⁴² A. Kindier, *Le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, Estrasburgo, Ecole doctolale de droit, de science politique et d'histoire – tese de doutorado, 2008, p. 4.

⁴³ H. Hajnal, *op. cit.*, 1920, p. 46.

Áustria, da França, da Grã-Bretanha, da Prússia, dos Países Baixos, da Baviera e de pequenos Estados alemães. Foram realizadas treze reuniões plenárias, obtendo-se o acordo sobre os princípios consagrados nos artigos relativos à liberdade de navegação fluvial, expressos no Ato final de Viena.

O conceito jurídico utilizado em Viena para definir os rios internacionais abrangia aqueles que, no seu curso navegável, separam ou atravessam diferentes Estados. No mesmo sentido a classificação hodierna da doutrina internacionalista pátria, que classifica os rios internacionais em *contíguos*, quando correm entre os territórios de dois ou mais Estados; ou *sucessivos*, quando atravessam os territórios de dois ou mais Estados⁴⁴.

O Artigo 108 do Ato final do Congresso de Viena estipulou que os Estados que se encontram separados ou atravessados por um mesmo rio navegável se obrigam a regular, de comum acordo, as questões relativas à navegação do rio em questão. Para tanto, deveriam nomear comissários que se reuniram, no prazo máximo de seis meses após o término do congresso, devendo adotar, como base de seus trabalhos, os princípios estabelecidos nos artigos seguintes⁴⁵. Por seu turno, o Artigo 109 estabeleceu a plena liberdade de navegação de todo o curso dos rios internacionais europeus, desde o ponto em que cada um fosse navegável, até a respectiva embocadura. A navegação passou a ser inteiramente livre a qualquer pessoa, vedando-se qualquer proibição relativa à navegação comercial. Igualmente, a administração e o poder de polícia relativos à navegação dos rios internacionais deveriam seguir um modo uniforme para todos, sendo o mais favorável possível ao comércio de todas as nações. Percebe-se que, dada a tecnologia existente à época, a única utilização atribuída aos rios internacionais era a própria navegação, que adquiria relevância sobretudo comercial. Ainda não se discutiam outros usos e fins diversos dos de navegação, como veio a ocorrer posteriormente, com a utilização das águas fluviais para a geração de energia elétrica, atividades industriais, entre outros usos⁴⁶. Outras questões normatizadas foram os direitos de cobrança das casas aduaneiras (Artigo 112), os trabalhos de conservação nos leitos dos rios, a serem realizados pelos Estados ribeirinhos, a fim de manter a navegabilidade dos rios (Artigo 113) e a vedação de entraves alfandegários ao direito de livre navegação (Artigo 115). Por fim, os regulamentos particulares anexos definiram a circulação nos rios Reno, Nekar, Meno, Mosela, Meuse e Escalda (Artigo 117).

Um dos efeitos diretos do anexo XVI do Ato final do Congresso de Viena foi a criação da Comissão Central para a Navegação do Reno (CCNR), na qual

⁴⁴ P.B. Casella, *op.cit.*, 2009, p. 307.

⁴⁵ C. d'Angeberg, *op. cit.*, 1863, p. 1396.

⁴⁶ A regulação internacional para fins diversos aos de navegação é definida pela *Convenção sobre o direito relativo à utilização dos cursos de água internacionais para fins diversos dos de navegação*, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 21 de maio de 1997.

participariam representantes dos Estados ribeirinhos, visando garantir a eficácia do princípio da liberdade de navegação. Com sede atualmente em Estrasburgo⁴⁷, a CCNR atua continuamente para garantir a liberdade de navegação do Reno em seus aspectos físicos, administrativos, tributários e regulatórios. Visa também assegurar um tratamento igualitário através do sistema unificado de regulação para a navegação do Reno. Sua atividade tem como objetivos centrais a prosperidade do Reno e do sistema europeu de navegação interior, garantindo um elevado padrão de segurança para a navegação e o meio ambiente.

A partir da regulação internacional conferida pelos artigos do Congresso de Viena relativos à livre navegação dos rios internacionais, foi consolidado o princípio da liberdade de navegação dos cursos d'água que atravessam o território de mais de um Estado. Esse princípio, utilizado inicialmente para o rio Reno e para os demais rios que figuram no Anexo XVI do Ato final de Viena, serviu, nas décadas seguintes, de embasamento e inspiração para o estabelecimento da liberdade de navegação em outros rios europeus e em rios americanos e africanos⁴⁸.

IV. Conclusão

O estudo do direito internacional não significa a história enquanto história, mas a compreensão do direito internacional, tal como este se modifica, enquanto sistema, ao longo do tempo⁴⁹. O Congresso de Viena (1814–1815) representou uma tentativa de organização do sistema internacional, em especial o europeu, fundado no equilíbrio de poder e numa série de princípios de direito internacional que, sobretudo no primeiro quartel do século XIX, entrelaçaram-se mutuamente.

O Congresso de Viena manteve a lógica de contenção da pretensão hegemônica napoleônica, inaugurando um período de transição pautado no equilíbrio de poder e nas novas tentativas de regulação internacional. Entre remanejamentos territoriais e equilíbrio de forças, o Congresso deixou importantes legados para o direito internacional, especialmente no que diz respeito à abolição do tráfico de escravos, institucionalização e classificação dos agentes diplomáticos, aplicação do princípio da livre navegação dos rios internacionais e proteção da minoria judaica nos Estados alemães.

Como vimos, o término do Congresso de Viena e as subsequentes assinaturas do Tratado da Santa Aliança e do Tratado da Segunda Paz de Paris, além da formação da Quádrupla Aliança, deram início ao funcionamento do denominado Concerto

⁴⁷ A primeira sede da CCNR foi a cidade de Mainz. Em 1861 a sede foi transferida para Mannheim, onde permaneceu até 1919, quando o Tratado de Versalhes transferiu a sede para Estrasburgo.

⁴⁸ H. Hajnal, *op.cit.*, 1920, pp. 52–53.

⁴⁹ P.B. Casella, *op.cit.*, 2012, p. 12.

Europeu. Durante o primeiro quartel do século XIX, o Concerto funcionou através da realização de congressos e conferências de plenipotenciários das principais potências europeias, nos quais os assuntos mais relevantes do sistema internacional vigente foram debatidos, buscando-se resoluções concertadas para as eventuais controvérsias existentes.

Refletindo sobre a importância de conferências como o Congresso de Viena para a codificação do direito internacional, W. G. Grewe⁵⁰ sustenta que o Ato final de Viena foi fundamental para a regulação de importantes aspectos da vida internacional, como o Regulamento sobre a classificação e precedência entre os agentes diplomáticos, a declaração contra o tráfico de escravos – que classificou essa atividade como uma violação do direito internacional – e o estabelecimento do princípio da livre navegação dos principais rios europeus

Para Rosenne⁵¹ é necessário examinar de perto o impacto do século XIX sobre a evolução do direito internacional geral. Essa evolução consiste na transformação de um conjunto de regras que orientavam as relações entre os Estados europeus. Para o jurista, o Congresso de Viena de 1815, após as guerras napoleônicas, reorganizou o sistema político europeu baseado no governo autocrático dos Estados. Esse sistema aceitou a colonização das áreas não europeias do mundo como parte da ordem mundial. Ao mesmo tempo, começou a lidar com os direitos humanos em escala universal, iniciando o processo de abolição do tráfico de escravos. Segundo Correia⁵², fazer um balanço do Congresso de Viena não é uma tarefa fácil. Ao mesmo tempo em que o Congresso representava uma nova concepção de direito público, insistia nas práticas do Antigo Regime e no frágil equilíbrio de poder. De acordo com o autor, uma perspectiva mais conservadora diria que o Congresso de Viena foi o instrumento que possibilitou assegurar a paz na Europa durante algumas décadas. Por sua vez, uma perspectiva mais liberal afirmaria que o Congresso teria sido o preço que o estabelecimento da paz condicionou à liberdade dos povos e à independência das nações.

M.N. Shaw⁵³ assevera que o Congresso de Viena consagrou uma nova ordem internacional que se basearia no equilíbrio europeu de poder. Nesse contexto, o direito internacional se tornou eurocêntrico, reservado aos Estados cristãos e civilizados, e perante o qual as demais nações somente poderiam ingressar com o consentimento e de acordo com as condições estabelecidas pelas potências ocidentais. Paradoxalmente, enquanto o direito internacional se tornava geograficamente

⁵⁰ W. G. Grewe, *The epochs of international law*, Berlim, Walter de Gruyter, 2000, p. 512.

⁵¹ S. Rosenne, “*The perplexities of modern international law*”, Haia: RCADI, volume 291, 2001, p. 29.

⁵² M. Correia, “O Congresso de Viena: fórum da diplomacia conservadora no refazer da carta europeia”. In: *Nação e Defesa*, ano XIX, nº 69, janeiro-março de 1994, pp. 37–66. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional de Portugal, 1994, pp. 60–64.

⁵³ M. N. Shaw, *op. cit.*, 2008, p. 27.

internacionalizado através da expansão dos impérios europeus, tornou-se menos universalista na concepção e mais, teoricamente e na prática, um reflexo dos valores europeus.

O Ato final de Viena também foi inovador ao ser um tratado coletivamente assinado por potências europeias. Nos períodos anteriores a 1815, tratados multilaterais eram a exceção, sendo a regra a assinatura de tratados bilaterais. A partir do Congresso de Viena os tratados multilaterais se multiplicaram. Outrossim, a forma de tratado como um *ato geral*, a exemplo do Ato final de Viena, passaria a ser utilizada em importantes conferências internacionais posteriores, como a de Paris de 1856, as de Berlim em 1878 e em 1885, a de Bruxelas em 1890 e a de Algeciras em 1906⁵⁴.

Como ressalta Shaw⁵⁵, o Congresso de Viena contribuiu para a proliferação de conferências europeias ao longo do século XIX – as quais contribuíram significativamente para o desenvolvimento de normas que regem as relações entre os Estados. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha, fundado em 1863, ajudou a promover as Convenções de Genebra a partir de 1864. Posteriormente, as Conferências de Haia de 1899 e 1907, estabeleceram a Corte Permanente de Arbitragem. Várias outras conferências, convenções e congressos enfatizaram a expansão das normas de direito internacional, ao mesmo tempo em que aumentavam os estudos de direito internacional por especialistas.

O Sistema de Congressos pode ser interpretado como um experimento audacioso. Foi precursor no estabelecimento de mecanismos institucionais responsáveis por regular as relações entre Estados soberanos com o objetivo da manutenção da paz e da estabilidade internacional. Consistiu em um período no qual foi desenvolvida uma nova forma de coexistência internacional visando moderar os conflitos armados e suprimir movimentos revolucionários que ameaçassem o princípio da legitimidade. Embora não tenha perdurado, marcou um passo decisivo na evolução das instituições internacionais, servindo como precursor direto das conferências diplomáticas do fim do século XIX, da Sociedade das Nações e das Nações Unidas, assim como de cúpulas diplomáticas contemporâneas que tratam dos mais variados temas do sistema internacional⁵⁶.

⁵⁴ “The peace settlement of Cateau-Cambrésis, Vervins, Utrecht and Versailles, were concluded in the form of bilateral treaties. Even the peace of Westphalia with the double treaties of Münster and Osnabrück and the special Hispano-Dutch peace treaty did not involve collective treaties in the true sense. In the First Peace of Paris (30 May 1814) and the Second Peace of Paris (20 November 1815) several – albeit identically worded – treaty instruments were still used between the various parties. Only from the Congress of Vienna onwards did the collective treaty, usually in the form of a General Act, become the rule rather than the exception. [...] This form of treaty – the General Act – was used again and again by the great conferences of the nineteenth century: in Paris in 1856, Berlin in 1878 and in 1885, Brussels in 1890 and Algeciras in 1906.” W. G. Grewe, *op. cit.*, 2000, p. 513–514.

⁵⁵ M. N. Shaw, *op.cit.*, 2008, p. 28.

⁵⁶ M. Jarret, *op. cit.*, 2014, pp. 353–354.

Bibliografia

- ACCIOLY, Hildebrando: *Tratado de direito internacional público*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.
- ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 22ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2016.
- ALEXANDRE, Valentim. Portugal e a abolição do tráfico de escravos (1834-51). In: *Análise Social*, Quarta Série 26.111. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1991, pp. 293-333.
- AMARAL, Braz do. O Brasil no Congresso de Viena de 1815. In: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, vol. 175, 1940, pp. 517-540.
- BUENO, Elen de P.; Freire, Marina; Oliveira, Victor A.P. As origens históricas da diplomacia e a evolução do conceito de proteção diplomática dos nacionais. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XVII, 2017, pp. 623-649.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Carta de Lei de 16 de Dezembro de 1815*. Legislação Informatizada – Carta de Lei de 16 de Dezembro de 1815 – Publicação Original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/carlei/antioresa1824/cartadelei-39554-16-dezembro-1815-569929-publicacaooriginal-93095-pe.html>. Acesso em 25 de outubro de 2016.
- CASELLA, Paulo Borba. *Direito Internacional dos espaços*. São Paulo: Atlas, 2009.
- : *Direito Internacional no tempo antigo*. São Paulo: Atlas, 2012.
- : *Direito Internacional no tempo moderno de Suarez a Grócio*. São Paulo: Atlas, 2013.
- : *Direito Internacional no tempo clássico*. São Paulo: Atlas, 2015.
- : *Fundamentos do Direito Internacional pós-moderno*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- : *União Europeia. Instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 2002.
- CASELLA, Paulo Borba; NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do; BITTENCOURT NETO, Olavo de Oliveira. *Direito Internacional Diplomático: Convenção de Viena sobre relações diplomáticas na teoria e na prática*. 4a. edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CORREIA, Maldonado. O Congresso de Viena: fórum da diplomacia conservadora no refazer da carta europeia. In: *Nação e Defesa*, ano XIX, nº 69, janeiro-março de 1994, pp. 37-66. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional de Portugal, 1994.
- COSTA, João Paulo Oliveira (coord.); RODRIGUES, José Damião; OLIVEIRA, Pedro Aires. *História da expansão do império português*. Lisboa: Esfera dos Livros, 2014.
- D'ANGEBERG, Comte. *Le Congrès De Vienne et les Traités De 1815. Précédé et suivi des actes diplomatiques qui s'y rattachent*. Paris: Amyot Éditeur, 1863.
- FASSBENDER, Bardo; PETERS, Anne. *Introduction: towards a global history of international law*. In: *The Oxford Handbook of the history of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- FLASSAN, Gaëtan de Raxi de: *Histoire du congrès de Vienne par l'auteur de l'Histoire de la diplomatie française*. Paris: Treuttel et Wurtz, 1829.
- GAURIER, Dominique: *Histoire du droit international. Auteurs, doctrines et développement de l'Antiquité à l'aube de la période contemporaine*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2005.
- GREWE, Wilhelm Georg. *The epochs of International Law*. Berlim: Walter de Gruyter, 2000.
- HAJNAL, Henry: *The Danube. Its historical, political and economic importance*. Haia: Martinus Nijhoff, 1920.
- JARRETT, Mark. *The Congress of Vienna and its legacy: war and great power diplomacy after Napoleon*. New York: I.B.Tauris, 2014.

- KINDIER, Adeel. *Le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*. Estrasburgo: Ecole doctolale de droit, de science politique et d'histoire – tese de doutorado, 2008.
- LENTZ, Thierry. *Le Congrès de Vienne. Une refondation de l'Europe 1814–1815*. Paris: Perrin, 2013.
- NASCIMENTO E SILVA, G. E. *Convenção sobre Relações Diplomáticas: a codificação do direito internacional (Viena 1961)*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.
- NICHOLS, Irby. *The Congress of Verona, 1822: a reappraisal*. In: *The Southwestern Social Science Quarterly*, Vol. 46, No. 4, March 1966, pp.385–399.
- NIPPOLD, Otfried. *Le développement historique du droit international depuis le congrès de Vienne*. Haia: Recueil des cours, volume 2, 1924–I, pp. 1–124.
- PELLEGRINO, Carlos Roberto. *Estrutura Normativa das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.
- : *História da Ordem Internacional*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.
- REICH, Jerome. *The Slave Trade at the Congress of Vienna. A Study in English Public Opinion*. In: *The Journal of Negro History*, vol. 53, no. 2, Apr., 1968, pp. 129–143.
- REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público – Curso Elementar*. 16ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2016.
- ROSENNE, Shabtai. *The perplexities of modern International Law*. Haia: RCADI, volume 291, 2001.
- SAINT-PIERRE, Abade de. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- SCHROEDER, Paul W. *The transformation of european politics 1763–1848*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1994.
- SÉDOUY, Jacques-Alain de. *Le concert européen aux origines de l'Europe 1814–1914*. Paris: Fayard, 2009.
- : *Le Congrès de Vienne. L'Europe contre la France 1812–1815*. Paris: Perrin, 2003.
- SENADO FEDERAL. *Collecção das Leis do Brasil – 1808*, vol. 1. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.
- SHAW, Malcolm N. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- STADTMÜLLER, Georg. *História del Derecho Internacional Público. Tradução espanhola do original Geschichte des Völkerrechts, Teil I, Bis Zum Wiener Kongress (1815)*. Ávila: Aguilar Ediciones, 1961, parte I – Hasta el Congreso de Viena de 1815.
- THORSON, Winston. *The First Experiment in European Collective Security*. In: *The Historian*, vol. 11, no. 1, Autumn, 1948, pp. 29–53.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Historia del Derecho Internacional Público*. Madrid: Editora Tecnos, 1998.
- : “L'expansion de la société internationale aux XIXe et XXe siècles” Haia: RCADI, 1965, vol. 116, pp. 89–179.
- VATTEL, Emer. *O direito das gentes*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília
- ZAMOYSKI, Adam. *Ritos de Paz. A queda de Napoleão e o Congresso de Viena*. Rio de Janeiro: Record, 2012 (tradução do original *Rites of Peace. The Fall of Napoleon & the Congress of Vienna*. London: Harper Press, 2007).