



O CONSELHO DE ESTADO E A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL IMPÉRIO: a Influência da Seção dos Negócios Estrangeiros na política externa para a região do Prata nos anos 1840

RAFAEL DA FONSECA TAMAE*

Resumo: O presente artigo busca aprofundar o entendimento do debate político sobre as relações do Brasil com as nações do Prata durante a década de 1840 nas diversas instâncias da monarquia, em especial a decisão brasileira de intervir em 1851 na chamada Guerra Grande. O enfoque será a relação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, e o papel deste órgão na formulação da política externa para a região platina. Serão utilizados os Relatórios apresentados pelo Ministério à Assembleia Geral anualmente e as notas trocadas entre o governo brasileiro e os governos platinos e as atas das reuniões da Seção de Negócios Estrangeiros e Justiça. A partir destes documentos, será possível compreender melhor como as posições dos conselheiros influenciaram a política externa, assim como a relação entre essas duas instâncias.

Palavras-chave: Brasil Império, Conselho de Estado, Seção de Negócios Estrangeiros, política externa, Argentina, Uruguai, Guerra Grande, Guerra contra Oribe e Rosas

Introdução

A década de 1840 foi um período de grande efervescência política na região platina. Tal instabilidade era resultado de conflitos inerentes aos processos de consolidação nacional pelos quais passavam os países da região, assim como de relações políticas e econômicas que extrapolavam as fronteiras nacionais. O principal conflito do período é a chamada Guerra Grande, conflito que eclodiu em 1839, e foi tanto uma guerra civil pela presidência do Uruguai quando um conflito entre federais e unitários na Argentina, envolvendo diversos grupos políticos das nações platinas, incluindo do Brasil. Frente a essa situação, a posição brasileira durante boa parte da década, foi a neutralidade, tendo em vista fatores internos e externos que dificultavam uma mudança de posição. Entretanto, a partir de 1847, a mudança na conjuntura interna e externa fortaleceu o discurso intervencionista. Levando em conta as diversas instâncias responsáveis pela formulação da política externa, como o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Parlamento, o Conselho de Estado (com destaque para a Seção dos Negócios Estrangeiros) e a Coroa, é preciso entender a evolução dos debates e das opiniões e

* Mestrando do Programa de pós-graduação em História Social da Universidade de São Paulo (USP) sob a orientação da profa. Dra. Miriam Dolnikoff. Bolsista FAPESP. E-mail: rftamae@gmail.com

a interação entre essas instâncias, conforme a dinâmica política da monarquia constitucional, nas quais atores diversos debateram, negociaram e se confrontaram, o que ao fim possibilitaria a intervenção brasileira que colocou fim ao conflito.

Neste artigo, o enfoque será a relação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, e o papel deste órgão na formulação da política externa para a região platina. Para tanto, serão utilizados os Relatórios apresentados pelo Ministério à Assembleia Geral anualmente e as notas - anexas a alguns dos relatórios - trocadas entre o governo brasileiro e os governos platinos e as atas das reuniões da Seção de Negócios Estrangeiros e Justiça. A partir dos documentos citados, será possível compreender melhor como as opiniões e as posições dos conselheiros influenciaram a política externa e as posições do Ministério, assim como a relação entre essas duas instâncias.

A situação no Prata

O Uruguai estava envolto, desde o fim dos anos 1830, em mais um conflito interno entre os partidos Blanco e Colorado pela presidência, opondo o Blanco Manuel Oribe e Fructuoso Rivera, presidente oriental, do partido Colorado. Oribe encontrou o apoio de Juan Manuel de Rosas, governador da província de Buenos Aires e líder da Confederação Argentina, enquanto Rivera se aliou aos opositores do caudilho argentino em Entre-Rios e Corrientes e aos emigrados argentinos. No começo de 1839, os rivais de Rosas se revoltaram, e Rivera interveio no conflito em apoio de seus aliados, dando início a chamada Guerra Grande. Após seguidas vitórias, Rosas e Oribe forçaram Rivera e seus aliados a recuar para Montevideú, sitiando a capital e criando um governo paralelo, conhecido como Governo do Cerrito, com Oribe como presidente. O cerco se arrastou até 1851, quando a intervenção brasileira colocou fim ao cerco e à guerra. (SOUZA, 2004; FERREIRA, 2006)

Assim, nos primeiros anos de 1840, Rosas consolidou seu poder, tendo derrotado tanto seus rivais unitários quanto possíveis adversários entre os federalistas, estendendo uma ordem ao conjunto da Confederação, sob a direção de Buenos Aires. No entanto, as relações com Oribe, o não reconhecimento da independência do Paraguai, entre outras questões, indicavam intenções expansionistas da parte de Rosas, prospecto que alarmava o Brasil.

A Guerra Grande também atraiu a atenção da Inglaterra e da França, tendo em vista os interesses comerciais e financeiros na região. Com um histórico de envolvimento diplomático

e militar na região, deram início, em 1845, a uma intervenção para apoiar a coalizão anti-rosista, colocando em xeque as intenções expansionistas de Rosas pelo momento. O fim da intervenção anglo-francesa em 1850 fortaleceu a posição de Rosas, tanto interna quanto externamente. Com isso, o Brasil temia que Rosas poderia reunir as condições de avançar sobre o Uruguai, o Paraguai ou mesmo o Rio Grande do Sul.

Nesta província, a primeira metade da década foi marcada pela Revolução Farroupilha, quando os líderes farrapos mantiveram contato próximo com líderes platinos. Mesmo após a pacificação, em 1845, o Rio Grande do Sul continuou sendo afetado pela guerra. Diversos estancieiros gaúchos possuíam propriedades no Uruguai e, além das dificuldades decorrentes da guerra, começaram a surgir acusações de abusos por parte de Oribe e suas tropas. Tais acusações – juntamente a uma percebida inação do governo imperial – levaram os rio-grandenses a tomarem providências eles mesmos. As ações dos estancieiros rio-grandenses, em especial de Francisco Pedro Buarque de Abreu, Barão de Jacuí, aprofundaram as tensões entre o Império e a Confederação. As califórnicas do Barão, entradas no território uruguaio para roubar gado e capturar escravos fugidos, foram a principal razão do rompimento de relações entre o Brasil e a Confederação Argentina, em 1850, e uma das razões que precipitariam a intervenção brasileira, em 1851.

A política externa brasileira para o Rio da Prata nos anos 1840

Frente a esse panorama tenso, a posição brasileira durante boa parte da década foi de neutralidade frente ao conflito. As razões que levaram o Brasil a se manterem neutros são diversas, de acordo com a historiografia.

Amado Luiz Cervo ressalta a associação entre a política de neutralidade e o que ele chama de paternalismo político, fundamentando “no sentimento de solidariedade americana, na ideia de grandeza nacional, internamente, e nos receios dos países vizinhos diante das propagadas intenções brasileiras de conquista, externamente.” (CERVO, 1981, p. 53) Mesmo com essa associação, a neutralidade foi se tornando incômoda no Parlamento, sobretudo após 1847. O papel de espectador do Brasil frente à intervenção anglo-francesa, as demandas e acusações argentinas, e posteriormente a pressão rio-grandense foram responsáveis pela mudança da posição brasileira.

Gabriela Nunes Ferreira explora duas questões principais para a neutralidade brasileira na década de 1840: a Revolução Farroupilha e a intervenção anglo-francesa. A autora defende que, em relação à Farroupilha, se apresentava para o Império

um dilema: o governo da praça de Montevidéu, formado sob a influência de Fructuoso Rivera, era o único reconhecido pelo Brasil e outros países como legítimo, e na sua defesa residia a possibilidade da manutenção da independência do Uruguai, ameaçada por Rosas e Oribe; no entanto esse mesmo Rivera constituía uma ameaça aos olhos do governo brasileiro, por sua aliança com os rebeldes rio-grandenses. Diante desses dois interesses conflitantes – pacificação do Rio Grande do Sul e manutenção da independência do Uruguai – o governo brasileiro manteve a única atitude que lhe parecia possível: estrita neutralidade diante das lutas platinas. (FERREIRA, 2006, p. 84)

Pacificado o Rio Grande do Sul, a intervenção anglo-francesa contribuiu para a manutenção da neutralidade brasileira. Havia o receio de ser abandonado pela Inglaterra e pela França, arcando com os ressentimentos criados com as nações vizinhas, ou mesmo tendo de arcar com a continuação de um conflito que não havia iniciado. Ademais, a intervenção das potências europeias ajudava na manutenção da independência uruguaia, interesse primordial para o Brasil na região. (FERREIRA, 2004, p. 112-115)

Wilma Peres Costa também destaca a importância da Farroupilha para a neutralidade brasileira. Dada a ausência de um exército nacional consolidado, a principal força militar do Império, sobretudo na conturbada região platina, era a Guarda Nacional. Entretanto, sua lealdade dependia da coincidência entre os interesses dos milicianos gaúchos e o governo central, o que não foi o caso nos anos em que a província se rebelou, desarmando e congelando a política externa brasileira para a região. As vitórias contra as rebeliões regionais através do reordenamento político do Estado a partir da Maioridade e a reestruturação do exército de linha liderado por Caxias também contribuíram para a virada na política externa brasileira. Finalmente, a assinatura de uma “paz honrada” com os farrapos em 1845 e a consequente recuperação de lealdade da Guarda Nacional rio-grandense, ao lado do retorno do Visconde do Uruguai ao Ministério dos Negócios Estrangeiros foram fundamentais para a intervenção brasileira. (COSTA, 1996, p. 95-103)

Por essas interpretações, é possível observar os diferentes motivos que influenciaram a opção brasileira pela neutralidade e como essa opção foi um curso de ação politicamente construído e legitimado pelos diversos atores envolvidos no processo de formulação da política externa, de acordo com as possibilidades de atuação. A neutralidade era uma resposta

a pressões internas e externas, a ameaças e a interesses concretos do estado imperial, que foi sendo construída ao longo dos anos pela interação entre os diferentes atores envolvidos no processo, como o Ministério, o Parlamento, o Conselho de Estado e mesmo a Coroa. Da mesma forma, a opção pela intervenção começou a ganhar força quando a conjuntura e as possibilidades de atuação começaram a mudar. Assim, a legitimação do discurso intervencionista passou pela desconstrução do discurso da neutralidade nas diversas instâncias da monarquia.

Nessa chave, é possível fazer uma ponte com o contextualismo de Quentin Skinner. É preciso entender os elementos geradores para entender os debates, as opiniões e as opções políticas em disputa ao longo da década de 1840, entendendo as ameaças e as oportunidades identificadas pelos atores da época, e os interesses em jogo, tanto para os grupos políticos quanto para o Estado imperial. Por isso, contextualizar a situação da época e entender o panorama que se apresentava aos atores é essencial para esse trabalho. (SKINNER, 1969)

Pierre Rosanvallon, por sua vez, com sua história filosófica do político, afirma que é preciso entender como “uma época, um país ou um grupo social tenta construir respostas para aquilo que, com maior ou menor precisão, elas percebem como um problema.” (ROSANVALLON, 2010) Sendo assim, é necessário entender como o debate político da época articulava a realidade – a situação política do Prata – e sua representação – como os políticos imperiais compreendiam a situação platina e a interpretavam.

Dessa forma, é preciso entender como os diferentes atores políticos se posicionaram frente às mudanças de conjuntura e às diferentes possibilidades de atuação e quais foram os cursos de ação sugeridos. Sendo assim, também é importante entender as relações que essas instâncias mantinham ao longo do processo de formulação da política externa e o impacto de seus posicionamentos no curso de ação adotado pelo governo imperial.

O Conselho de Estado na política imperial

O Conselho de Estado, órgão criado pela Constituição de 1824, foi suprimido pelo Ato Adicional de 1834. Após intensos debates sobre sua constitucionalidade, o Conselho foi recriado em 1841, tendo função meramente consultiva. A organização do Conselho, dividido em quatro seções (Negócios do Império, Negócios da Justiça e dos Estrangeiros, Negócios da Fazenda, e Negócios da Marinha e da Guerra), se manteria essencialmente a mesma até sua

extinção em 1889 com a Proclamação da República. Sua influência e sua importância para a política imperial são objeto de estudo desde o Segundo Reinado e há um número importante de obras mais recentes que discutem a importância do Conselho de Estado.¹

No que diz respeito à política externa, estudos clássicos em geral focam no papel do ministro e do Ministério dos Negócios Estrangeiros, minimizando ou ignorando o papel de outras instâncias, como o Parlamento e o Conselho de Estado. Para o período em questão, credita-se à atuação de Paulino José Soares de Sousa, ministro dos Negócios Estrangeiros entre 1849 e 1853, o rompimento da neutralidade e a decisão pela intervenção.² Atualmente, diversos estudos se concentraram na relação dessas instâncias com o Ministério e sua influência na formulação da política externa brasileira, como é o caso das obras de Cervo e Ferreira.

Ao estudar o papel do Parlamento na formulação da política externa, Cervo também destaca a atuação do Conselho de Estado, considerado uma antessala parlamentar. Para o autor, ao Parlamento competia controlar diretamente as relações exteriores através da lei; vigiar e fiscalizar a atuação dos agentes das relações exteriores, julgando sua adequação aos interesses nacionais e podendo induzir mudanças em seu desempenho; e atuar na geração de ideias, de teorias e de doutrinas que se consubstanciaram em diretrizes de política externa. Através dos debates, o discurso parlamentar gerava o pensamento político, de modo que a atuação dos ministros era produto da inteligência parlamentar. A atenção dada pelo governo imperial às críticas vindas dessas duas instâncias, consideradas escolas da diplomacia, torna necessário, portanto, o estudo de sua influência na formulação da política externa imperial. (CERVO, 1981, Introdução, p. 1-13)

¹ Ver RODRIGUES, José Honório. *O Conselho de Estado: o quinto poder?* Brasília: Senado Federal, 1978; GARNER, Lydia Magalhães Nunes. *In pursuit of order: a study in Brazilian centralization, the Section of the Empire of the Council of State, 1842-1889.* Tese de Doutorado, Baltimore, John Hopkins University, 1987; CARVALHO, José Murilo de. "O Conselho de Estado: a cabeça do governo." In: *A construção da ordem: A elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial.* 9ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2014; MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889).* 2005. 403 f. Tese (doutorado) - UFRJ/IFCS/Programa de Pós-graduação em História Social. Rio de Janeiro, 2005; LOPES, José Reinaldo. *O Oráculo de Delfos: O Conselho de Estado no Brasil-Império.* São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

² SOUZA, José Antônio Soares de. "O Brasil e o Rio da Prata de 1828 à queda de Rosas". In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*, v.3, t 2. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

Ferreira também alerta para a supervalorização da ação individual dos ministros dos Negócios Estrangeiros. Mesmo que a Constituição de 1824 garantisse ampla autonomia ao Poder Executivo para as matérias dos negócios estrangeiros, as discussões e opiniões geradas no Parlamento e no Conselho de Estado pautavam a condução da política externa. Ferreira também destaca a influência da Coroa na formulação da política externa, usando como exemplo a nomeação de Paulino de Sousa para a pasta dos Estrangeiros em 1849. Descontente com a linha pacifista seguida pelo Visconde de Olinda, o Imperador acreditava que sua presença à frente do ministério não era mais conveniente, abrindo espaço para Paulino, que mudaria drasticamente a orientação da política platina. (FERREIRA, 2004, p. 131-145) Dessa forma, ambos os autores concordam que o rompimento da neutralidade operada por Paulino de Sousa foi um desdobramento dos debates no Parlamento e no Conselho, refletindo os debates existentes entre dois grupos parlamentares: um “pacifista” que defendia a manutenção da neutralidade e outro “intervencionista”.

Por fim, José Francisco Rezek destaca uma peculiaridade sobre a Seção dos Negócios Estrangeiros. Enquanto a área da Justiça deu origem a um grande número de resoluções imperiais por via de decreto, não foi esse o caso para a área dos Negócios Estrangeiros. Por sua própria natureza,

não havia, a rigor, o que resolver em caráter formal. Havia, antes, e com prodigalidade, o que assimilar à guisa de base da orientação da política externa geral e das negociações tópicas com Estados estrangeiros, bem como da solução informal, muitas vezes reservada, de problemas diplomáticos. (REZEK, 1978, v.1, p. 48)

A Seção dos Negócios Estrangeiros e a formulação da política externa

Através do estudo das Atas da Seção dos Negócios Estrangeiros e dos Relatórios do Ministério dos Negócios Estrangeiros apresentados à Assembleia Geral, em especial dos anexos, que contém as comunicações diplomáticas do Brasil com os países platinos, é possível aprofundar a discussão sobre o papel da Seção e do Conselho na formulação da política externa brasileira no período.

A segunda metade da década de 1840 viu a rápida deterioração das relações entre a Confederação Argentina e o Império, por causa de uma série de questões envolvendo a região platina. O Ministério, na definição de sua posição ou na busca pela solução dessas controvérsias, consultou frequentemente a Seção dos Negócios Estrangeiros. Para os fins

desse artigo, serão estudadas a posição da Seção em relação à neutralidade brasileira e a manutenção da independência uruguaia, a missão de Miguel Calmon du Pin e Almeida, Visconde de Abrantes à Europa, e a polêmica envolvendo o passaporte de Fructuoso Rivera. As questões selecionadas são apenas uma parte das que marcaram as relações com as nações platinas³, e, mesmo não sendo as questões mais importantes que foram discutidas na Seção, foram selecionadas por exemplificarem bem as relações que se estabeleceram entre o Conselho de Estado e o Ministério.

Apesar dos muitos temas analisados pela Seção, a questão central que norteou os debates do período foi a posição de neutralidade adotada pelo Brasil em relação ao conflito entre Argentina e Uruguai, reiterada tanto nas Atas da Seção de Negócios Estrangeiros quanto nos Relatórios do Ministério, ao longo dos anos.

Como apontado pela bibliografia, durante a primeira metade da década de 1840, a manutenção da neutralidade brasileira estava intimamente ligada com a Revolução Farroupilha, e tal posicionamento é confirmado durante os debates na Seção de Negócios Estrangeiros. No dia 28 de junho de 1844, os conselheiros Bernardo Pereira de Vasconcelos, Honório Hermeto Carneio Leão e Caetano Maria Lopes Gama argumentaram que se justificava a posição de neutralidade por continuar “a guerra civil na Província do Rio Grande do Sul, e a prudência que se não arrisque uma guerra estrangeira antes de terminar a intestina.” (Conselho de Estado, v. 1, p. 176) A questão do Rio Grande do Sul apareceria novamente na ata de 1º de julho de 1845, quando Vasconcelos e Honório defenderam que a intervenção seria perigosa tendo em vista “(1º) as hostilidades que sofrerá nosso comércio marítimo; (2º) a prolongação e talvez o incremento da guerra civil no Rio Grande do Sul; (3º) agravamento de nossas atuais circunstâncias financeiras.” (Conselho de Estado, v. 1, p. 203)

Apesar de desconfiarem do governo uruguaio e apenas suspeitarem das intenções de Rosas, a manutenção da independência uruguaia é um ponto sobre os quais os conselheiros se mantiveram firmes, se bem que com uma condicionante. Na reunião do dia 2 de julho de 1844, a Seção declara que “a obrigação por parte do Império de defender a independência do

³ As demais questões identificadas ao longo dos debates na Seção foram a questão da independência paraguaia (incluindo aqui propostas de tratados de aliança com a nação guarani), a intervenção anglo-francesa, a Convenção Preliminar de Paz de 1828 e o Tratado Definitivo de Paz, a polêmica envolvendo João Lins Vieira Cansação de Sinimbu e Duarte da Ponte Ribeiro (ministros plenipotenciários em Montevideu e Buenos Aires respectivamente) e a polêmica envolvendo o General José Maria Paz.

Estado Oriental não se acha estabelecida de maneira absoluta.” (Conselho de Estado, v. 1, p. 198) No dia seguinte, 3 de julho, os conselheiros Vasconcelos e Honório julgaram que o Brasil tinha o direito de intervir para sustentar a independência uruguaia, mas não havia uma obrigação perfeita para tanto. (Conselho de Estado, v. 1, p. 201-202)

Parecia a Seção, portanto, reticente de se comprometer e comprometer o Estado Imperial antes de obter provas concretas de que tal independência estava de fato ameaçada, como exemplificado nos pareceres acima. Tal posição seria reiterada em outras ocasiões. Na reunião do dia 3 de julho de 1844, os Conselheiros Vasconcelos e Honório, ao debaterem sobre a possível ameaça da independência do Uruguai por parte de Rosas, ressaltaram que havia apenas intenções que “não estão demonstradas como atentatórias da independência do Estado Oriental, de maneira que autorize o Império a contrariar a Confederação Argentina no exercício de um direito que lhe compete como beligerante.” (Conselho de Estado, v. 1, p. 202)

Nesse ponto, o Ministério e a Seção estavam alinhados. Em nota ao Ministro uruguaio, no dia 26 de junho de 1845, o Ministro Antônio Limpo de Abreu declarou que “o simples fato de cair Montevideú no poder dos sitiadores, não destruía, despido de outras circunstâncias, a independência do Uruguai; o Governo Imperial ainda na presença deste fato, que aliás lamentaria, não podia julgar-se autorizado a intervir.” (Relatório de 1846, Anexo, p. 18)

Os conselheiros também defenderam a manutenção da neutralidade quando do início da intervenção anglo-francesa. Em 26 de janeiro de 1846, quando se reuniram as Seções dos Negócios Estrangeiros, da Fazenda e do Império, declararam que o “Governo Imperial não deve, nem pode alterar a política que tem adotado a respeito da intervenção, que dela continuará a abster-se enquanto o bem do Império o exigir.” (Conselho de Estado, v. 2, p. 30-31) Defenderam essa posição argumentando que

Empenhar-se em uma guerra cujos resultados, inda que coroados pela vitória, deviam ser funestíssimos aos Império; prolongar uma guerra em que o sangue americano tem corrido em arroyos, entrar nela como um agregado exposto assim a ser abandonado à vingança dos estados vizinho, quando às nações mediadoras o aconselhassem seus interesses; se o Governo do Brasil procedesse com tanto estorvamento e desatino, sem dúvida comprometeria a dignidade da Coroa Imperial, arriscaria a tranquilidade do Império, e trairia os seus mais caros interesses. (Conselho de Estado, v. 2, p. 25-26, grifo meu)

Em torno da intervenção, apareceria a polêmica da já mencionada missão do Visconde de Abrantes. Enviado em fins de 1844 para a Europa, lia-se nas instruções expedidas pelo ministério em agosto que um dos objetivos da missão era “conhecer completamente quais são

as vistas dos Gabinetes de Londres e Paris, relativamente a essas Repúblicas do Rio da Prata e a do Paraguai” (ABRANTES, 1853, Tomo I, p. IX)

As instruções brasileiras para o Visconde não mencionavam em nenhum momento a possibilidade de uma intervenção, mas após o início da intervenção em 1845, não poupou a Argentina ataques à missão e ao Visconde, julgando-os responsáveis. A Confederação passou a exigir esclarecimentos e satisfações do governo brasileiro, apontando, em nota de 4 de março de 1845, as suspeitas que pairavam sobre a missão. A essas questões responderia o ministro, em nota de 11 de setembro, que o Visconde

não levara encargo de fazer tratado algum de intervenção. [...] Fora estranho, ou que o governo imperial se conservasse inerte no meio de acontecimentos da mais alta transcendência, ou que deixasse de instruir-se da política que adotavam aqueles governos que tem compromissos a respeito da independência da República Oriental do Uruguai, afim de quando as suas vistas e os meios de realizá-las combinassem com as que tem o governo imperial (Relatório de 1846, Anexo, p. 25)

O governo brasileiro sempre defendeu a missão, reiterando que o objetivo não foi pedir intervenção, enquanto o governo argentino pedia que a conduta do Visconde fosse desaprovada, assim como o conteúdo do memorando com as instruções.

Entretanto, a defesa da missão do Visconde de Abrantes não era total nas instâncias da monarquia. Se o ministério sempre defendeu a conduta do Visconde e sempre argumentou que ele seguiu as instruções dadas pelo governo, a Seção tinha um parecer diferente. Em reunião no dia 3 de fevereiro de 1847, Vasconcelos, Lopes Gama e Honório argumentavam que “foi redigido aquele memorando que transpira intenções em alguma desarmonia com a sobredita neutralidade” (Conselho de Estado, v. 2, p. 279) e que “algumas expressões do memorando não estão de acordo com vários atos e notas do Governo Imperial ao argentino; todavia, as razões ponderadas em favor da missão Abrantes bastaram para justificá-la, *bem que não no conceito da Seção, que a não julgou conveniente.*” (Conselho de Estado, v. 2, p. 296, grifo meu) Apesar das ressalvas, defendem o memorando, julgando que “nenhum fundamento se apresenta para se julgar infringida essa neutralidade, porque tentou o Brasil unir-se à França e à Inglaterra para conseguir a sobredita pacificação.” (Conselho de Estado, v. 2, p. 280)

Tal posição também é encontrada em outras reuniões, como na do dia 26 de janeiro de 1846, em que se reuniram as Seções dos Negócios Estrangeiros, da Fazenda e do Império. Nesse dia, os conselheiros defenderam que a missão foi incumbida de “sondar o ânimo dos

gabinetes de St. James e das Tulherias, de investigar se o pensamento destes gabinetes era idêntico com o do Brasil” (Conselho de Estado, v. 2, p. 28)

Em consulta de julho de 1849, cujo dia não se encontra marcado, Antônio Paulino Limpo de Abreu e José Antônio da Silva Maia reiteram que “Pela leitura e análise dessas instruções mostra-se evidentemente que a missão do Visconde de Abrantes não continha nem explícita, nem implicitamente o convite de uma intervenção europeia nos negócios do Rio da Prata.” (Conselho de Estado, v. 3, p. 112)

Com a análise dessas três questões, é possível observar uma relação de vigilância e fiscalização, onde a Seção aprovava e sustentava – como no caso da neutralidade e da independência uruguaia - ou desaprovava e criticava – como no caso da missão do Visconde de Abrantes - as ações do Ministério, de acordo com suas opiniões e sua percepção do que atenderia aos interesses nacionais.

É possível passar agora para a polêmica em torno da concessão do passaporte para Fructuoso Rivera. Rivera havia conseguido escapar do cerco de Montevideú em 1843 e liderava tropas no interior do Uruguai. Derrotado em 1845, foi forçado a se refugiar no Brasil, sendo transportado para o Rio de Janeiro. Pouco tempo depois de chegar ao Brasil, o representante uruguaio no Rio de Janeiro, Francisco de Borja Magarinos de Cerrato, solicitou passaporte para que o general pudesse retornar a Montevideú, pedido que foi negado. Em janeiro de 1846, o governo uruguaio nomeou Rivera como ministro plenipotenciário e enviado extraordinário no Paraguai e pedia autorização para que ele atravessasse o território brasileiro para chegar a seu destino, autorização também negada. Magarinos pediria então, em fevereiro, autorização para que Rivera pudesse deixar o Império pelo mar, sem tocar em outros pontos do território.

A questão da concessão de passaportes seria discutida três vezes na Seção de Negócios Estrangeiros. Nas duas primeiras, datadas de 30 de janeiro e 15 de fevereiro de 1846, a maioria das Seções dos Negócios Estrangeiros, do Império e da Fazenda, defendeu o procedimento do ministério em recusar o passaporte. Entretanto, o apoio à decisão do ministério não foi unânime, destacando-se aqui a posição de Lopes Gama na segunda reunião. Para o conselheiro, “Se o Governo Imperial tem poderosos motivos para negar livre trânsito pelo território do Império ao plenipotenciário que o Governo oriental envia ao Paraguai, deve

por isso mesmo dar-lhe passaporte para qualquer parte que ele queira, contanto que seja para fora do Império.” (Conselho de Estado, v. 2, p. 54)

A opinião de Lopes Gama parece ter prevalecido, já que o ministério concedeu passaporte para Rivera, que retornou para Montevideu. A partir desse momento, a discussão a respeito de Rivera deixaria de ser com o Uruguai, e passaria a ser com a Argentina, que via como violação da neutralidade brasileira a expedição dos passaportes. Em nota de 2 de março, o representante de Buenos Aires no Brasil, Tomas Guido questionava o status de Rivera como um simples refugiado político, tendo em vista sua história, de modo que para ele se aplicaria a exceção e não a regra na questão da concessão do passaporte, e apontava que o procedimento não estava de acordo com as opiniões expressas nos debates da Câmara dos Deputados e às opiniões da Fala do Trono do Imperador.

Na terceira reunião, datada de 11 de março, a Seção dos Negócios Estrangeiros se reuniu novamente com a Seção do Império e a Seção da Fazenda para debater sobre a nota de Guido de 2 de março. O mais interessante nessa reunião é que em nenhum momento se tocou na questão de que a concessão dos passaportes estava em desacordo com a opinião da maioria da Seção, restringindo-se os conselheiros a rebater os argumentos da nota de Guido e defender o procedimento adotado em relação à Rivera. Ademais, Rezek aponta que essa ata influenciou fortemente a resposta brasileira no dia 11 de abril (Conselho de Estado, v. 2, p. 70) e lendo-a fica clara a influência que a posição dos conselheiros teve. Tal influência parece ter marcado a discussão como um todo, incluindo as notas posteriores enviadas pelo Brasil. Em alguns casos, trechos inteiros das notas são cópias da ata da Seção, em outros, a linha argumentativa se mostra rigorosamente a mesma.

Para a Seção, a concessão dos passaportes não violava a neutralidade brasileira, pois

A neutralidade não é um estado novo para o país que a adota; é a continuação do estado anterior à luta, a respeito da qual é ela declarada. Se antes da guerra das duas Repúblicas do Prata semelhantes passaportes eram permitidos, não há razão para que o deixem de ser hoje que existe guerra, em que o Brasil é neutral. Nem crê o Governo Imperial que Rivera vá comandar forças orientais na presente luta, porque não supõe que o de Montevideu ousasse faltar à fé e trair a verdade nas requisições, que lhe fez: esta presunção, além de fundada em direito, é devida ao respeito e consideração, que as nações se devem, e reclamada pela tranquilidade e paz dos povos. (Conselho de Estado, v. 2, p. 78)

Em relação ao argumento de que Rivera seria uma exceção aos casos de asilo previstos pelo direito das gentes, a Seção defendia que “no conflito do direito com a conveniência não

havia que hesitar, o sacrifício desta àquele é prescrito pela justiça, pela política e pela moral universal.” (Conselho de Estado, v. 2, p. 80)

Os conselheiros também se mostram bastante críticos acerca da legitimidade da Argentina em questionar o procedimento do Ministério como destoante das opiniões proferidas em outras instâncias deliberativas. Para os conselheiros,

Se na concessão do passaporte a Rivera o Governo Imperial se esqueceu da sobredita Augusta Assinatura, do voto das câmaras [...], a consequência é reconhecer-se o Governo Imperial responsável perante a Coroa, e perante as câmaras legislativas, e nunca para o governo argentino, ao qual não está obrigado por laço algum neste objeto. (Conselho de Estado, v. 2, p. 77)

Tal posicionamento dos conselheiros demonstra que os políticos do Império estavam plenamente conscientes de seus direitos e deveres perante a comunidade internacional, rechaçando as reclamações argentinas por considerarem ilegítimas em certos aspectos. De outro lado, esta passagem remete às relações entre as diversas instâncias decisórias da monarquia, não cabendo neste tema uma decisão aparentemente monocrática do ministério. De qualquer forma, este ponto dizia respeito à política interna do país, de modo que os conselheiros não reconheciam legitimidade aos argentinos para questioná-lo.

Por fim, o parecer da Seção é de que

Rivera, um dos emigrados, quer sair do Império; seu governo o reclama, e o Imperial não reputa sua saída perigosa à sua tranquilidade, e não se considerando com direito para avaliar as necessidades da Confederação Argentina, concede-lhes passaportes para não franquear limites, fora dos quais violaria direitos, irrogaria ofensas a um governo amigo. (Conselho de Estado, v. 2, p. 80)

A resposta brasileira, datada de 11 de abril de 1846, foi fortemente influenciada pela ata acima mencionada, seguindo a mesma linha argumentativa. Recapitulando notas anteriores, o ministro argumentava que o Brasil não tinha motivos para deter Rivera, rechaçando as reclamações argentinas e reiterando que competia ao Brasil aplicar a regra ou a exceção de acordo com as exigências do seu bem-estar e da sua segurança. Em seguida, refutava a legitimidade da Argentina em fazer tais reclamações, já que o Ministério, caso tivesse agido imprópriamente, deveria ser responsabilizado perante a Câmara e o Imperador, mas não a Argentina. Estes dois últimos argumentos são reproduzidos de maneira quase idêntica ao que se acha na ata da reunião do dia 11 de março. Assim o ministro concluía que não havia violação de neutralidade, por ser mera continuação do estado anterior ao do conflito.

No dia 21 de novembro de 1846, mais de seis meses depois da nota brasileira, chegaria a resposta argentina, reiterando que a concessão do passaporte violava a política de neutralidade brasileira e ofendia a Confederação. A resposta do ministério brasileiro viria no dia 28 de dezembro, refutando a acusação de haver rompido a neutralidade, já que a decisão de emitir os passaportes se baseava nos interesses brasileiros e nos princípios da lei pública. Argumentava o ministro que

nunca o governo imperial negou pura e simplesmente passaportes a Rivera; declarou-lhe que os não podia conceder por enquanto provisória ou temporariamente, e que por consequência não duvidaria dar-lhe os quando desaparecessem os motivos especiais que lhe impediam fazê-lo então. Nem o governo imperial apoiou a negativa de passaportes a Rivera nos deveres da neutralidade, mas sim no direito do Brasil. (Relatório de 1847, Anexo, p. 51)

Prosseguiria o ministro apontando novamente que Rivera entrou no Império sem armas, se conservou tranquilo, e quando deixou o território brasileiro saiu desacompanhado, desarmado e inofensivo, acrescentando que “o governo imperial concedeu passaportes a Rivera logo que se persuadiu que por este ato não arriscaria a segurança do Estado, bem como das razões que o persuadiram a esta medida é ele o único juiz, e delas não tem que dar contas a outro qualquer governo.” (Relatório de 1847, Anexo, p. 52) Concluía, por fim, que

Podia em verdade ter preso no Império a Rivera, e evitado assim, que tornasse ao teatro da guerra, se ele consultasse somente o interesse ou a conveniência, se não repugnasse sacrificar a esta os grandes princípios da lei pública; e tal medida cabia nas suas forças. Falecia porém ao governo imperial o direito de fazer prisioneiro o general Rivera, pois não tinha o Brasil, como ainda não tem, tomado a mínima parte na guerra das duas repúblicas do Prata.[...] a lei não o autoriza a lançar mão deste meio excepcional, nem a própria segurança o exigia. (Relatório de 1847, Anexo, p. 52)

Novamente aqui, pode-se ver o eco de vários dos argumentos defendidos no Conselho de Estado na reunião dia 11 de março. O governo imperial receberia a resposta de Guido no dia 4 de fevereiro de 1847, nota esta que encerraria por algum tempo as discussões relativas ao passaporte expedido. A legação argentina prosseguiu criticando a posição brasileira de observar apenas seus próprios interesses. Refutava também o argumento de que a concessão do passaporte estava de acordo com a neutralidade brasileira, já que, ao permitir que Rivera retornasse a Montevideú, facilitou seu regresso para as hostilidades. Os países não chegariam a um consenso e esta seria mais uma das controvérsias que contribuiriam para a deterioração da relação entre o Império e a Confederação.

A polêmica com o passaporte de Rivera serve de exemplo para o segundo tipo de relação que se estabelecia entre a Seção e o Ministério: fornecer argumentos para as posições ministeriais. Esse caso também é emblemático pelo fato da Seção se abster de censurar ou apresentar ressalvas a concessão do passaporte, como fez com a missão do Visconde de Abrantes, e se esforçar em fornecer argumentos para rebater as críticas e acusações argentinas.

Finalmente, é preciso comentar a ausência da Seção no debate da intervenção de 1851. A partir de 1849, momento de maior tensão nas relações com a Confederação, a Seção deixa de ser consultada a respeito dos negócios do Prata, não participando dos debates que levariam ao rompimento da neutralidade. Mesmo que fugindo ao escopo deste trabalho, duas hipóteses podem ser levantadas para explicar essa ausência. A primeira delas, mais alinhada com a historiografia tradicional, seria a ascensão de Paulino ao Ministério em fins de 1849, que decidiu a intervir no conflito platino, não precisou buscar o apoio ou a opinião dos conselheiros a respeito da mudança da política. Entretanto, essa hipótese ignora o papel de outras instâncias decisórias, como vem sendo apontado pela historiografia mais recente e demonstrado ao longo deste trabalho. Dessa forma, a segunda hipótese seria que a intervenção já teria apoio em outras instâncias, como no Parlamento (como apontado por Cervo) e na própria Coroa (como apontado por Ferreira) e, por isso, não havia necessidade de consultar a Seção dos Negócios Estrangeiros.

Conclusão

A partir desse artigo é possível concluir que a Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado foi uma instância política relevante, tendo sido consultada repetidas vezes para se manifestar acerca dos mais variados assuntos. Dessa forma, os resultados vão ao encontro das obras aqui citadas que destacam o papel desse órgão como instância formuladora de política externa, que ressonava opiniões e propostas formuladas em outros espaços da política imperial e elaborava suas próprias opiniões, podendo discordar ou complementar as propostas elaboradas no Ministério ou no Parlamento, por exemplo. Tal ressonância parece tornar o Conselho um espaço de chancela e aprovação de certas decisões políticas, de modo que as opiniões dos conselheiros influenciaram os rumos da política externa imperial.

Entretanto, tal influência não é absoluta, tendo sido limitada tanto pelas regras institucionais que determinavam seu funcionamento quanto pela atuação de outros atores. Sendo apenas mais uma instância de formulação, é possível ver desacordos entre a opinião expressa dentro da Seção e a política adotada pelo governo imperial. Nesses casos, os conselheiros não se intimidavam em criticar a posição adotada, defendendo suas próprias opiniões, como foi o caso da missão do Visconde de Abrantes. No entanto, em outras ocasiões, se abstiveram de censurar procedimentos adotados contrariamente à opinião da Seção, ajudando a defender e justificar as decisões tomadas pelo governo imperial, como no caso da emissão do passaporte de Rivera. A análise dos pareceres emitidos pela seção indica que a posição de neutralidade do Brasil teve que ser politicamente construída e defendida enquanto perdurou. As contestações da Confederação Argentina de medidas adotadas pelo governo brasileiro contribuíram para esse processo, já que obrigavam-no a se justificar e reafirmar a neutralidade, tanto no plano externo quanto interno. Por outro lado, as questões e polêmicas não-resolvidas geravam tensão entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires, de modo a colocar em risco a própria neutralidade e alimentar o discurso daqueles que favoreciam a intervenção.

Bibliografia

Fontes

ABRANTES, Miguel Calmon du Pin e Almeida, Marquês de. *A missão especial do Visconde de Abrantes de outubro de 1844 a outubro de 1846*. Rio de Janeiro, Emp. Typ. de P. Brito, 1853. 2 t.

BRASIL. *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa pelo respectivo Ministro e Secretário de Estado*. Versão Eletrônica. Site do Center for Research Libraries Disponível em: http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/rela%C3%A7oes_exteriores

BRASIL. *Conselho de Estado: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros, 1842-1889*. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1978. 4 v.

Bibliografia

- BANDEIRA, Luis Moniz. *O Expansionismo Brasileiro e a Formação dos Estados na Bacia do Prata: Da Colonização à Guerra da Tríplice Aliança*. 2ª ed. Brasília: Editora UnB, 1995.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: A elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial* 9ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2014.
- CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- COSTA, Wilma Peres. *A Espada de Dâmocles*. São Paulo-Campinas: Editora Hucitec-Editora da Unicamp, 1996.
- FERREIRA, Gabriela Nunes. *O Rio da Prata e a Consolidação do Estado Imperial*. São Paulo: Editora Hucitec, 2006.
- GARNER, Lydia Magalhães Nunes. *In pursuit of order: a study in Brazilian centralization, the Section of the Empire of the Council of State, 1842-1889*. Tese de Doutorado, Baltimore, John Hopkins University, 1987.
- LOPES, José Reinaldo. *O Oráculo de Delfos: O Conselho de Estado no Brasil-Império*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.
- MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889)*. 2005. 403 f. Tese (doutorado) - UFRJ/IFCS/Programa de Pós-graduação em História Social. Rio de Janeiro, 2005.
- REZEK, José Francisco. "Introdução". In: Conselho de Estado. *Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros, v. 1 (1842-45)*. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1978.
- RODRIGUES, José Honório. *O Conselho de Estado: o quinto poder?* Brasília: Senado Federal, 1978.
- ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*. São Paulo: Alameda, 2010.
- SKINNER, Quentin. Meaning and understanding in the history of ideas. *History and Theory*, Cambridge, v. 8, n.1, p. 3-53, 1969; _____. *Visions of politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, 3 v.
- SOUZA, José Antônio Soares de. "O Brasil e o Rio da Prata de 1828 à queda de Rosas". In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*, v.3, t 2. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.