

UMA VISÃO SOBRE O PRATA: ANÁLISE  
DAS CONSULTAS DA SEÇÃO DE NEGÓ-  
CIOS ESTRANGEIROS DO CONSELHO  
DE ESTADO DO IMPÉRIO SOBRE OS  
PAÍSES DA REGIÃO PLATINA (1870-  
1889)

**A VIEW ON LA PLATA'S REGION: ANALYSIS OF  
CONSULTATIONS FROM THE FOREIGN AFFAIRS  
SECTION OF THE COUNCIL OF STATE OF THE EM-  
PIRE ON THE COUNTRIES OF LA PLATA REGION  
(1870-1889)**

*Victória Maria Silva dos Santos*

**UMA VISÃO SOBRE O PRATA: ANÁLISE DAS CONSULTAS DA SEÇÃO  
DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS DO CONSELHO DE ESTADO DO IMPÉ-  
RIO SOBRE OS PAÍSES DA REGIÃO PLATINA (1870-1889)**

VICTÓRIA MARIA SILVA DOS SANTOS<sup>1</sup>

**RESUMO**

O artigo analisa os pareceres do Conselho de Estado do Império na seção dos negócios estrangeiros entre 1870 e 1889 que tratam da relação com os países da região do Prata. Entre o final da Guerra do Paraguai em 1870 e a Proclamação da República em 1889, a produção acadêmica sobre a política externa brasileira ainda apresenta muitas lacunas. Em vista dessa percepção, propomos a análise do período a partir de um órgão importante para o funcionamento político do Império brasileiro. O objetivo foi direcionado a compreender como os conselheiros, entendidos como parte da cúpula da elite política do país, representaram os episódios em que estiveram envolvidos os países da região platina e que chegaram ao âmbito das consultas. Identificamos que esses indivíduos, principalmente ao analisar disputas políticas internas aqueles países, descreveram um ambiente de constante insegurança e desordem política, enquanto projetavam sobre si o ideal de civilização e estabilidade no continente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Externa Brasileira; Conselho de Estado; Rio da Prata

**A VIEW ON LA PLATA'S REGION: ANALYSIS OF CONSULTATIONS  
FROM THE FOREIGN AFFAIRS SECTION OF THE COUNCIL OF STATE  
OF THE EMPIRE ON THE COUNTRIES OF LA PLATA REGION (1870-  
1889)**

**ABSTRACT**

The article analyzes the legal opinions of the State Council of the Brazilian Empire in the section on foreign affairs between 1870 and 1889, which deal with the relationship with the countries of the Plata region. Between the end of the Paraguayan War in 1870 and the Procla-

---

<sup>1</sup>Mestranda em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança Internacional da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF). Graduação em Relações Internacionais pela mesma universidade. Bolsista PIBIC/CNPq (2020-2022) em projeto de pesquisa sobre a História da Política Internacional Sul-americana no século XIX, utilizando documentação diplomática e manuscrita do período. Integrante do Laboratório de Pesquisa da Política Internacional Sul-americana (LAHPIS), na linha de pesquisa: Empresas, finanças e política na América do Sul. Possui interesse nas áreas de Política Externa e de Defesa Brasileira no século XIX, História do Brasil Império, Relações entre Brasil, Argentina e Paraguai, Política Internacional Sul-americana, análise documental com fontes diplomáticas e relatos de viajantes. EMAIL: [victoria\\_santos@id.uff.br](mailto:victoria_santos@id.uff.br)

mation of the Republic in 1889, the academic production on Brazilian foreign policy still has many gaps. Therefore, we propose an analysis of these years based on an important institution for the political functioning of the Brazilian Empire. The objective was aimed at understanding how the advisors, understood as part of the country's political elite, represented the episodes in which the countries of the Plata region were involved, and which reached the scope of the consultations. We identified that these individuals, especially when analyzing internal political disputes in those countries, described an environment of constant insecurity and political disorder, while projecting upon themselves the ideal of civilization and stability on the continent

**KEYWORDS:** Brazilian Foreign Policy; State Council; La Plata River.

## INTRODUÇÃO

Neste artigo, propomos uma análise dos pareceres da Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado relativos aos países da região do Prata, isto é, Argentina, Paraguai e Uruguai, entre 1870 e 1889. A região foi o foco da atuação diplomática do Brasil no período do Segundo Reinado (1840-1889), sobretudo a partir da década de 1850, quando o Império passou a desenvolver uma política externa mais ativa na região, descrita como “intervencionista” e cujo ápice pode ser compreendido no desencadeamento da Guerra do Paraguai (1864-1870) (Heinsfeld, 2023; Ferreira, 2023; Cervo, 2002; Bandeira, 1995).

Apesar de ser um tema de grande interesse, as pesquisas que existem sobre a relação do Conselho de Estado com a política externa do país, através das discussões da seção dos negócios estrangeiros, estão concentradas no período anterior à Guerra do Paraguai, como as dissertações de Jaqueline Schmitt da Silva (2014) e Celso Moreira Louzada Filho (2015). Uma das possíveis explicações para este quadro é o fato do recorte proposto para análise (1870-1889) ser um período pouco estudado no campo da política externa brasileira, em vista da percepção de que os problemas domésticos enfrentados pelo Império, em uma época que marca o seu declínio, se sobrepunham às questões do âmbito externo, tal como apontado:

Abre-se um período em que, talvez até por haver mais frentes de batalha na política interna<sup>2</sup>, no campo da política externa o Brasil volta a ficar mais reativo e menos ativo. O mais importante nessa fase é a tensão com a Argentina, em torno da questão dos limites com o Paraguai (Ferreira, 2023, p. 171).

A historiografia sobre a política externa das últimas décadas do Império é praticamente unânime ao identificar um retraimento do país nos assuntos da região do Prata, em comparação ao seu histórico intervencionista. Amado Cervo (2002) indicou que nesse período, duas tendências guiaram a ação do país no âmbito externo, a distensão e o universalismo; a primeira teria condicionado a relação com os países do Prata, especialmente após a conclusão dos tratados de paz entre Argentina e Paraguai em 1876 e a vitória dos interesses diplomáticos do Império nessa resolução. Porém, este retraimento não significou uma retirada completa do Brasil nos assuntos internacionais da região que foi, afinal, seu foco de atuação diplomática durante grande parte do século XIX. Por sua vez, as discussões do Conselho de Estado na se-

---

<sup>2</sup> Entre elas, podemos destacar: o crescimento do movimento abolicionista e as discussões parlamentares sobre o fim da escravidão; os problemas orçamentários em decorrência dos empréstimos e do esforço de guerra despendido no conflito com o Paraguai; ascensão do movimento republicano com a publicação de seu manifesto em 1870; a questão dos militares; entre outros.

ção dos negócios estrangeiros são fontes profícuas para elucidar temas ainda não estudados pela historiografia da política externa brasileira.

A proposta é mapear os pareceres, dispersos em três volumes, transcritos e compilados pelo CHDD e publicados pela FUNAG, além de analisar aqueles que tratam de questões relacionadas a um dos países do Prata. No recorte cronológico definido foram identificados 27 pareceres que se adequam à delimitação proposta, além disso, o último volume (2009b) traz em seu apêndice<sup>3</sup> 4 pareceres que também se encaixam neste recorte.

Entretanto, em vista do alto número de documentos e dos variados temas que eles abordam, optou-se<sup>4</sup> por trabalhar neste artigo com uma variável específica, qual seja, de identificar como esses países foram representados nos discursos dos conselheiros em seus debates. Procuramos destacar de que modo essas questões chegaram ao órgão deliberativo e como eles compreenderam as relações com os países vizinhos. A abordagem parte da reflexão feita por Maria Lígia Coelho Prado (2001) sobre o distanciamento político e cultural entre o Brasil e os países da América do Sul, formulado durante o século XIX.

De acordo com a autora, a construção da identidade nacional externa do Brasil foi edificada a partir do sentido de oposição entre o regime político republicano dos países vizinhos, associado a uma visão negativa de desordem e instabilidade política; e a monarquia brasileira, um oásis de ordem e civilização no continente sul-americano. Essa interpretação, formulada pelos “ideólogos do império” foi projetada, difundida, captada pela sociedade e contribuiu para, segundo Prado (2001, p. 132), “se pensar a relação entre o Brasil e a América do Sul.”. Esses discursos, por sua vez, estavam relacionados com a execução do projeto em torno da consolidação do Estado Imperial brasileiro.

No decorrer do Segundo Reinado, procurando buscar a legitimação e a consolidação do Estado nacional brasileiro, a afirmação da singularidade e “supremacia” da monarquia no continente aparece nos discursos de políticos, nos jornais e na produção intelectual empreendida pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, base de toda a escrita da história do Brasil no século XIX (Heinsfeld, 2023, p. 43).

---

3 Em apêndice foram adicionados pareceres que tratam de assuntos relacionados ao âmbito externo da política brasileira, mas que, por alguma razão, foram discutidos em outras seções do Conselho de Estado, como a seção da Fazenda e da Justiça. Também é comum achar algum parecer que foi discutido em uma reunião conjunta com outras seções ou que foi levada ao Conselho Pleno.

4A análise pormenorizada de todos os pareceres, do contexto histórico e político em que essas discussões foram suscitadas; as conexões com outros tipos documentais como a documentação da Secretaria dos Negócios Estrangeiros; além da análise biográfica dos integrantes do Conselho; poderia ser plenamente desenvolvida em uma pesquisa mais longa, à nível de pós-graduação. Como o objetivo deste artigo é mais sucinto, não foi possível abordar todas essas variáveis, por essa mesma razão, não foram incluídas as atas do Conselho Pleno, apesar da sua relevância como fonte documental.

O papel do IHGB é flagrante e foi destacado também por Prado (2001), não obstante, entendemos que os conselheiros, tal como os diplomatas em exercício no exterior, são produtores intelectuais desse tipo de construção discursiva. Uma vez que esses homens faziam parte da seleta “elite política” do Império, tal como definida por José Murilo de Carvalho (2010). Portanto, a partir dos parâmetros delineados, propomos identificar como os países da região do Prata foram representados nos debates da seção dos negócios estrangeiros do Conselho de Estado. Isto é, procuramos entender a construção ideológica da política externa brasileira em um momento de perda da sua proeminência na região, através daquele órgão que foi definido por Carvalho (2010, p. 357), em alusão à expressão de Joaquim Nabuco, como “o cérebro da monarquia”.

O primeiro tópico trata de uma exposição sobre a criação do Conselho de Estado, suas principais funções e linhas de atuação a partir da Constituição de 1824. Além disso, será exposta a literatura existente sobre as funções do Conselho de Estado na política do Império e como ele pode ser entendido como um ator importante no processo decisório de política externa do país durante o século XIX.

Na análise dos pareceres, foram considerados aspectos das relações do Brasil com o Paraguai, Argentina e Uruguai dentro do período analisado, além de algumas características das relações interamericanas na região após a Guerra do Paraguai. Reconhecemos que este conflito representou uma grande mudança no equilíbrio de forças entre os países envolvidos, além de ter pautado grande parte das deliberações que chegaram ao Conselho de Estado nos anos seguintes ao seu desfecho.

Por fim, a última parte foi dedicada à análise dos pareceres que se encaixam no recorte aqui delimitado. A proposta não é fazer uma descrição sistemática do conteúdo desses documentos, em vista da ampla gama de assuntos tratados. Desse modo, propomos identificar a forma como os países foram retratados, tendo em vista a percepção de uma posição de superioridade que o Brasil, monarquista e unificado, assumiu na relação com os seus vizinhos sul-americanos no século XIX. Especialmente os momentos em que foram identificados conflitos políticos internos na Argentina e Uruguai, a visão dos conselheiros foi análoga àquela descrita por Prado acerca dos “ideólogos do império” (2001), isto é, uma percepção negativa acerca das disputas políticas domésticas presentes naqueles países.

A análise é primordialmente qualitativa, no entanto, foram feitas algumas quantificações desses pareceres, dentro dos parâmetros propostos, para indicar se a região do Prata perdeu protagonismo no debate de política externa do Império, conforme as questões pendentes foram resolvidas e o período monárquico terminou, como indica a literatura da área.

## **O CONSELHO DE ESTADO**

O Conselho de Estado do Brasil no período imperial possui um longo histórico, que acompanhou o país desde a sua independência em 1822. Autores afirmam que a sua estruturação foi baseada em conselhos análogos que existiam nas monarquias absolutistas da Europa (Rodrigues, 1978; Martins, 2006; Cabral, 2014a). A intenção deste tópico não é detalhar todos os aspectos desse órgão, uma vez que já existem trabalhos mais específicos sobre isso, pretende-se destacar a estrutura geral de funcionamento, sua origem e desenvolvimento histórico ao longo do Primeiro e Segundo Reinado e de que modo os pareceres da seção dos negócios estrangeiros podem contribuir para a área de PEB.

Segundo a periodização de José Honório Rodrigues (1978), o Conselho de Estado ao longo do século XIX pode ser dividido em três fases. A primeira compreende a breve experiência do Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, criado por D. Pedro I por decreto em 1822, em ocasião da independência do Brasil de Portugal. O Conselho reunia representantes das províncias, ministros e secretários do governo e tinha função de aconselhar o monarca em assuntos de maior complexidade. Destacamos que a criação desse órgão esteve associada à conjuntura de disputa política entre as tendências de emancipação no Brasil e a resistência do reino português em conceder essa autonomia, ao criar medidas que tentavam retardar a libertação do Brasil dos vínculos coloniais (Camargo, 2012). Este primeiro conselho foi extinto através da lei de 20 de outubro de 1823, em função das discussões da assembleia constituinte para a elaboração da constituição do país independente.

Com a dissolução da constituinte por D. Pedro I em novembro de 1823, o Segundo Conselho de Estado foi instituído em substituição ao anterior e teve como primeira função a elaboração do projeto constitucional imposto pelo monarca. Entre 1823 até a outorga da constituição em 1824, este órgão viveu uma fase denominada por Honório Rodrigues como pré-constitucional, afinal, as suas atribuições e estrutura administrativa só foram estabelecidas na Constituição de 1824. O Conselho definido neste arranjo funcionou entre 1824 e 1834, sendo

extinto pelo Ato Adicional de 1834 em meios aos projetos de descentralização política no período da Regência (1831-1840).

A Constituição de 1824, até então, foi a mais duradoura da história política do Brasil independente e vigorou por 65 anos (1824-1889). A carta foi outorgada por D. Pedro I e pautou a organização política, administrativa e institucional do Império brasileiro ao longo do século XIX, é necessário, portanto, compreender algumas de suas particularidades, além do que foi nela definido sobre a estrutura do Conselho de Estado.

[...] o modelo expresso na Constituição de 1824 resultou da tentativa de conciliar os princípios do liberalismo à manutenção da estrutura sócio-econômica e da organização política do Estado monárquico e escravocrata que emergira da Independência. A Constituição outorgada não apenas modelou a formação do Estado, como teve importante papel na garantia da estabilidade institucional necessária à consolidação do regime monárquico (Cabral, 2014b, s/p).

Os poderes políticos foram divididos em 4: Legislativo, Executivo, Judiciário e o Poder Moderador, este último foi fonte de grande debate na história política do Brasil Império. Com o poder moderador, o imperador concentrava grandes atribuições à sua posição, além de ser o chefe do poder executivo. A medida gerou uma alta centralização política no poder executivo, responsável pelas atribuições definidas entre os artigos 101 e 102, ou seja, “[...] a Carta constitucional, ao estabelecer o Poder Moderador, conferiu ao imperador um importante instrumento que lhe permitia intervir nos outros poderes, além de constituí-lo como o verdadeiro árbitro da organização política do Império brasileiro.” (Cabral, 2014b, s/p). No Título 5, referente aos atributos do Imperador, estão definidas as bases para a formulação do Conselho de Estado, entre os artigos 137 ao 144.

Na carta, foi instaurada a criação do Conselho de Estado, composto de 10 conselheiros com cargo vitalício e nomeados pelo Imperador, aplicado os mesmos requisitos para o cargo de senador, sua função primordial foi definida nos seguintes termos:

Art. 142. Os Conselheiros serão ouvidos em todos os negocios graves, e medidas geraes da publica Administração; principalmente sobre a declaração da Guerra, ajustes de paz, negociações com as Nações Estrangeiras, assim como em todas as occasiões, em que o Imperador se proponha exercer qualquer das attribuições proprias do Poder Moderador, indicadas no Art. 101, á excepção da VI<sup>5</sup> (Brasil, 1824).

A atuação do conselho estava subordinada, portanto, ao poder executivo. O órgão, neste momento, possuía caráter consultivo e de aconselhamento sobre as questões políticas e administrativas do Império, ele também era ouvido quando acionadas as competências do poder

---

5 Refere-se ao item VI, do artigo 101, onde são definidas as atribuições do poder moderador em relação ao ato de nomear ou demitir os Ministros de Estado.



moderador. Além disso, possuía a função de conferir legitimidade constitucional aos atos do poder executivo, em meio aos debates entre centralização e descentralização política, o conselho funcionava como mediador dos embates entre a administração central e provincial.

Nesse molde, o Conselho de Estado funcionou plenamente entre 1824 até 1834, com a abdicação de D. Pedro I em 1831, o órgão foi se enfraquecendo devido aos avanços de setores com tendências descentralizadoras na política nacional. Afinal, o conselho estava estritamente ligado ao poder moderador. De modo geral, o período regencial (1831-1840) foi marcado por uma grande agitação política, de movimentos separatistas e contestatórios do poder central. Nesta conjuntura, foi aprovado o Ato Adicional de 1834 (lei n. 16, de 12 de agosto de 1834) que propôs diversas alterações na Constituição de 1824, entre elas, a extinção do Conselho de Estado (artigo 32), sendo mantida, entretanto, a função do poder moderador.

Durante a década de 1830, diversas reformas de cunho liberal e descentralizadoras foram aprovadas, como a criação do Código Criminal em 1830 e da Guarda Nacional em 1831. Com as mudanças inauguradas pelo Ato de 1834, as províncias garantiram maior autonomia política e administrativa em detrimento da centralização sustentada pela carta magna de 1824<sup>6</sup>. Portanto, até o restabelecimento do reinado de D. Pedro II com o golpe da maioria em 1840, a atuação do Conselho de Estado foi suprimida.

Com o restabelecimento do monarca, o órgão ganhou uma nova estruturação e foi reconstituído através da Lei n. 234, de 23 de novembro de 1841. No ano seguinte, o executivo aprovou o Regulamento n. 124, de 5 de fevereiro de 1842, onde foram definidas as funções, atribuições e outras questões referentes ao funcionamento do Conselho de Estado. Neste modelo, a instituição vigorou até o final da monarquia em 1889 e seguiu atuante como parte importante do funcionamento político e institucional do Império no Segundo Reinado.

Quais foram as mudanças introduzidas por essas legislações? O novo Conselho teria 12 membros ordinários, até 12 extraordinários, todos cargos vitalícios e nomeados pelo Imperador, este exerceria também a presidência do conselho. Além dessas atribuições, a lei de 1841 definiu as funções competentes ao órgão:

Art. 7º Incumbe ao Conselho de Estado consultar em todos os negocios, em que o Imperador Houver por bem ouvi-lo, para resolvê-los; e principalmente:

<sup>6</sup> Para não estender um assunto de grande complexidade, indicamos a consulta: DOLHNIKOFF, Miriam. O Poder Provincial: Política e Historiografia. *Revista de História*, São Paulo, n. 122, p. 71-95, jan/jul. 1990. DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.

1º Em todas as ocasiões, em que o Imperador se propuzer exercer qualquer das atribuições do Poder Moderador, indicadas no artigo cento e um da Constituição.

2º Sobre declaração de guerra, ajustes de paz, e negociações com as Nações estrangeiras.

3º Sobre questões de presas, e indenalisações.

4º Sobre conflictos de jurisdicção entre as Autoridades Administrativas, e entre estas, e as judiciarias.

5º Sobre abusos das Autoridades Ecclesiasticas.

6º Sobre Decretos, Regulamentos, e Instrucções para a boa execução das Leis, e sobre Propostas, que o Poder Executivo tenha de apresentar á Assembléa Geral (Brasil, 1841).

Diferente da Constituição de 1824, onde foi definido que os conselheiros seriam ouvidos em assuntos de natureza variada e necessariamente quando fosse acionada as prerrogativas do poder moderador, em 1841 essa atribuição foi restringida, já que as consultas seriam feitas apenas quando fossem solicitadas pelo próprio Imperador. Na prática, como notamos na documentação analisada, as vezes um assunto chegava à consulta através de requerimentos da Secretaria dos Negócios Estrangeiros, ou de particulares; entretanto, quem convocava a necessidade de um parecer da seção era sempre o Imperador. Além disso, foi constituído também o Conselho Pleno, onde todas as seções do órgão eram reunidas para discutir um assunto de maior complexidade.

Já o Regulamento de 1842 estabeleceu um regimento para a instituição, além de definir outras questões. Com ele, houve a divisão das seções do Conselho de Estado: Negócios do Império; Negócios da Justiça e dos Estrangeiros; Negócios da Fazenda e Negócios da Guerra e da Marinha. Cada uma das seções seria composta por 3 conselheiros, entre eles um seria designado relator da matéria e responsável por emitir o parecer, de modo que os outros poderiam apresentar voto em separado ou acompanhar o parecer do relator. Apesar de, inicialmente, ser um regulamento provisório, o documento pautou a atuação do conselho durante todo o período do Segundo Reinado, sofrendo pequenas modificações, como em 1880<sup>7</sup>. Além de um projeto de reforma do Conselho de Estado apresentado pelo deputado Paula Souza em 1846, que não avançou no debate legislativo.

Após essas considerações sobre a estrutura geral do funcionamento do Conselho de Estado, veremos alguns trabalhos que se detiveram sobre o seu funcionamento, em diferentes aspectos. O historiador José Honório Rodrigues foi responsável por um extenso projeto de pu-

---

7 Decreto n. 2.993 de 23 de setembro de 1880. Revoga o art. 37 do Decreto nº 124, de 5 de fevereiro de 1842, que criou advogados especiais do Conselho de Estado.

blicação das Atas do Conselho de Estado, reunidas em 12 volumes e publicadas na década de 1970 a partir de um convênio entre o Arquivo Nacional e o Senado Federal. O projeto representou um avanço importante, pois digitalizou fontes manuscritas e praticamente inéditas e as disponibilizou a um público mais amplo. Toda essa documentação está disponível *online* e de acesso gratuito no site do Senado Federal<sup>8</sup>.

Além da organização desses volumes, Honório Rodrigues também publicou um estudo introdutório ao tema, intitulado “O Conselho de Estado: O Quinto Poder?” (1978). De modo minucioso, o autor avaliou a evolução histórica do órgão, como foi concebido através dos debates parlamentares, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, além de organizar a legislação que pautou o seu surgimento e modificações nas três fases distintas. Rodrigues também apresentou notas biográficas dos 72 conselheiros que atuaram na instância, além de indicar os fundos arquivísticos onde se encontram documentos referentes ao Conselho de Estado. Seu trabalho representa uma enorme contribuição aos estudos da área.

Na obra citada, Rodrigues expôs determinada interpretação sobre o papel do órgão na estrutura político-administrativa do Império, qual seja, ele argumentou que o Conselho deve ser entendido como o Quinto Poder político, tendo peso equivalente aos outros poderes (judiciário, legislativo, executivo e moderador). Além de exercer grande influência sobre o poder moderador, de acordo com a perspectiva do autor: “Na verdade, o Conselho de Estado tornou-se no reinado de D. Pedro II um quinto Poder, desconhecido na Constituição, mas suficientemente forte para influir, pressionar e preponderar na opinião dos poderes constituídos.” (Rodrigues, 1978, p. 8).

Por outro lado, o autor também evidenciou a relação entre o Conselho de Estado e o Parlamento, pois, apesar de não ter a função legislativa definida pela carta constitucional, segundo a observação do Marquês de São Vicente<sup>9</sup> e reproduzida por Rodrigues, junto com o poder moderador ele funcionaria como uma “Primeira Câmara”. Significa dizer que muitos projetos de lei de grande impacto, por exemplo a Lei do Ventre Livre (1871), tiveram a discussão originada no Conselho de Estado, ademais, muitos dos pareceres do órgão eram acatados pelo Imperador e transformados em leis, decretos, regulamentos e outras disposições. Na

<sup>8</sup> Para maiores informações, consultar: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/anais/atas-do-conselho-de-estado>.

<sup>9</sup> Notas biográficas adaptadas da obra de José Honório Rodrigues (1978, p. 132-136). José Antônio Pimenta Bueno, depois Marquês de São Vicente (São Paulo, 1803 – Rio de Janeiro, 1878), Formado em Direito em São Paulo. Magistrado, Presidente de Províncias, Ministro, Senador, Conselheiro de Estado Extraordinário desde 31-10-1859.

interpretação de Rodrigues, o conselho era representação da elite política conservadora e um pilar do poder centralizado na figura do Imperador:

Não inovar, praticar uma política de inércia, resistir às mudanças, prometer sempre soluções gradualistas, lentas, quanto mais lentas melhores, foi a política das minorias dominantes brasileiras [...] Os conselheiros eram sentinelas vitalícias da ordem, da segurança, da disciplina, pelo *status quo*, contra a mudança, contra as inovações. Com isso garantiam a perpetuação do Poder, a durabilidade do sistema, e desdenhavam da oposição (Rodrigues, 1978, p. 140).

Compreender esse aspecto tradicional de manutenção da ordem política pelo Conselho de Estado pode ser útil ao objetivo proposto de identificar como a região do Prata foi representada nos pareceres da seção dos negócios estrangeiros, e como os conselheiros viam as repúblicas sul-americanas em comparação com o Brasil e seu ideário civilizatório no continente. Essa visão de dualidade entre a “civilização”, projetada sobre o Brasil; e “barbárie”, atribuída especialmente à Argentina, Uruguai e Paraguai – pela relação de proximidade e implicação política – também era reproduzida pelas elites políticas republicanas desses países. A obra de Domingo Faustino Sarmiento, “Facundo: civilização e barbárie”, publicada em 1845 por aquele que seria um dos presidentes da Argentina, é exemplo disso, isto é, essa visão de antagonismo certamente se estendia além dos círculos da elite política brasileira e monarquista.

Por outro lado, José Murilo de Carvalho (2010) apontou para divergências quanto ao peso real do conselho na política do Império. Ele discorda de Rodrigues ao afirmar que: “É certamente um exagero dizer que se tratava de um quinto poder, como faz José Honório Rodrigues, pois nem era a consulta obrigatória, nem era o imperador forçado a seguir a opinião da maioria.” (Carvalho, 2010, p. 358). Entretanto, o autor não nega a importância do órgão, já que os conselheiros eram selecionados da mais alta cúpula da elite política do país pelo próprio imperador, além da óbvia importância que possuía para o funcionamento político do Brasil. É proveitosa a observação do autor de que o conselho “[...] constitui sem dúvida organização estratégica para se estudar o pensamento da elite política do Império.” (Carvalho, 2010, p. 357).

A partir da análise das atas do conselho pleno, o autor observou que os conselheiros tendiam a uma posição eurocêntrica, estes países representavam o modelo civilizatório a ser seguido pelo Brasil, muitas das doutrinas de jurisprudência utilizadas tinham como base formulações feitas nos países europeus. Em contrapartida: “No que se refere à América do Sul, os conselheiros não divergiam do conjunto da elite política que nela via apenas nações turbulentas, caudilhescas, pouco propícias à garantia das liberdades públicas e hostis ao Brasil

como nação e como monarquia.” (Carvalho, 2010, p. 365). Apesar das menções frequentes aos países do Prata, eles não eram tomados como modelo, por outro lado, esses conselheiros enxergavam o Brasil ao lado das nações ditas civilizadas, bem como observou Maria Lígia Prado (2001).

Esta constatação nos leva a pensar a relação entre o Conselho de Estado e as elites políticas do Império. Os conselheiros participavam de uma classe restrita, representavam a alta cúpula política do país e eram escolhidos minuciosamente pelo Imperador. José Murilo de Carvalho caracterizou essa elite política a partir de um estudo sistemático que identificou uma homogeneidade ideológica e de trajetória, mesmo levando em consideração os dois partidos políticos, Conservador e Liberal. O autor propôs que a homogeneidade desse grupo, produzida pela socialização da elite em moldes semelhantes de educação, ocupação e carreira, permitiu a formulação e aplicação do projeto de consolidação do Estado Imperial, com base na integridade territorial, na preservação da monarquia e da estrutura escravista, em meados do século XIX (Carvalho, 2010).

Essa conceitualização de elite política é muito propícia para enquadrar os conselheiros do Estado. Em parte, essa é a premissa do estudo de Maria Fernanda Vieira Martins (2006; 2007). A autora produziu um trabalho sobre o papel do Conselho de Estado durante o Segundo Reinado como arena das relações entre as elites e o Estado, ao ser utilizado como um instrumento de conciliação dos interesses diversos no cenário político.

[...] funcionando como estruturas que facilitavam o exercício do poder ao negociar e intermediar as relações da Coroa com os diversos grupos políticos, particularmente com as autoridades regionais/locais. Assim, devem ser entendidas como instituições ligadas diretamente ao poder central, em geral com ampla autonomia política e extensa ação reguladora e normativa e como *locus* por excelência de redes políticas e sociais que concediam representatividade ao Estado e legitimavam suas ações (Martins, 2006, p. 181).

O trabalho da autora é importante para entender o comportamento das elites do país, pois, ela analisa esses grupos de influência através das relações que eles estabeleceram na sociedade, nas alianças que construíram a partir de redes informais ou de parentesco. O importante papel que desempenharam na própria construção da identidade do Estado Imperial pode ser observado no âmbito do Conselho de Estado, afinal, os conselheiros tinham uma trajetória comum, eram descendentes de poderosas famílias que remetiam à política colonial e tinham influência social e econômica na sua província de origem (Martins, 2006, p. 183-190). A des-

crição das características dessa elite pela autora é convergente ao estudo de José Murilo de Carvalho sobre a formação desses grupos (Carvalho, 2010).

A necessidade de estruturar jurídica e administrativamente o Estado conferiu uma função extraoficial ao Conselho de Estado no Segundo Reinado, qual seja, a de ser o órgão responsável pela “inteligência da lei” em suas diversas instâncias, produzindo pareceres que moldaram juridicamente – inclusive no direito internacional – o Estado e foram e aplicados pelo poder executivo (Martins, 2006).

Embora a consulta ao Conselho fosse facultativa, dificilmente o Imperador deixava de ouvi-lo nas matérias recomendadas pela lei. Era raro que não seguisse, em suas resoluções, a opinião da maioria – embora também acontecesse, ocasionalmente, que fundasse sua resolução em um voto vencido. Quando acolhida, a consulta – da Seção ou do Conselho Pleno – geralmente dava origem a um decreto ou a um aviso ministerial (Ferreira, 2023, p. 181).

O quadro organizado por Carvalho (2010, p. 359) comprova isso, a partir dos dados organizados, entre 1875 e 1889 as consultas à seção de Justiça e Estrangeiros deu base para a formulação de 7 decretos pelo executivo. É, portanto, evidente o peso político que as decisões do órgão influíam sobre o poder executivo, por essa razão, é importante observar o papel do Conselho de Estado como uma instituição relevante no processo decisório da política externa brasileira durante o século XIX. Ademais, como destacado por Gabriela Ferreira, acerca da utilização desta fonte para pesquisas na área de Política Externa Brasileira:

Diferentemente do que acontecia em outros âmbitos de debate, como o Parlamento ou a imprensa, o Conselho de Estado era um espaço mais reservado, onde as discussões tendiam a ser mais francas, menos sujeitas à retórica, ao tom panfletário ou às paixões partidárias. Os pareceres da Seção dos Negócios Estrangeiros fornecem um bom exemplo de quão profundas e francas podiam ser as discussões nesse ambiente privilegiado (Ferreira, 2023, p. 182).

Essa observação foi feita por José Murilo de Carvalho também, já que as reuniões do Conselho se limitavam à presença dos conselheiros e do Imperador e as atas não eram de circulação pública, sendo um debate muito restrito: “Nessas condições, o discurso tendia a tornar-se muito mais franco, e desnudar-se de características formais e políticas que em geral fazem de outras fontes material mais opaco à análise.” (Carvalho, 2010, p. 360). Dessa forma, acreditamos que as consultas da seção dos negócios estrangeiros representam uma fonte documental propícia para entender a posição desse estrato político do Brasil sobre os países do Prata e a política externa para a região.

Exemplos desse tipo de investigação foram encontrados nas dissertações de Jaqueline Schmitt da Silva (2014) e Celso Moreira Louzada Filho (2015). A primeira procura com-

preender o papel do Conselho de Estado na política externa do Brasil entre 1851 e 1870 para os países do Prata, entendendo que este momento marcou o auge da atuação intervencionista do Império na região. A autora utilizou tanto as consultas da seção de negócios estrangeiros quanto as atas do Conselho Pleno, através da análise de um período de intensa atuação diplomática do Brasil, ela concluiu que as opiniões dos conselheiros convergiam para a defesa dos “interesses nacionais” do país, pela defesa da soberania externa do país em face aos países platinos e a sua consolidação como potência hegemônica regional

O Conselho de Estado, como instituição política do governo imperial, representou este Estado que buscava centralização e fortalecimento, internamente e também externamente, principalmente no âmbito regional, mais precisamente sobre a região platina, e para isso, as questões de política externa, com ênfase a essa região, ganharam destaque entre os debates realizados pelo Conselho de Estado (Silva, 2014, p. 10).

Já o trabalho de Louzada Filho (2015), apesar de convergente com a dissertação apresentada anteriormente, cobre o período entre 1844 e 1852 e foca nas representações políticas feita nos debates do Conselho de Estado dos países do Prata, tendo como cenário o processo de consolidação do Estado Imperial brasileiro naquele período de grandes disputas e embates com a Confederação Argentina. O trabalho analisa a passagem da política de neutralidade ao início efetivo da política de intervenção do Brasil nos assuntos da região, com a derrubada de Rosas e Oribe, na Argentina e Uruguai respectivamente.

Ao propor um foco sobre os discursos e representações feitas por aqueles homens de Estado, o autor contribui para o desenvolvimento dos objetivos deste artigo. Ao analisar as elites políticas inseridas no Conselho, é possível identificar a construção ideológica de um projeto de consolidação do Estado nacional, cuja identidade se edificava em contraposição aos exemplos dos vizinhos republicanos. Ele destaca que:

Desta forma, o Conselho de Estado adquire grande importância para a compreensão não só das políticas brasileiras como, também, de todo o projeto de construção nacional que dialogam com a alteridade. Essas representações e mitologias criadas do outro são elementos fundamentais para a compreensão das representações que os próprios brasileiros faziam de si e que fundamentariam as políticas internas e externas nacionais (Louzada Filho, 2015, p. 89).

Por fim, destacamos a obra de Amado Cervo (1981), que é uma das poucas a tratar da atuação do Parlamento brasileiro no âmbito da política externa brasileira. Na pesquisa, o autor também incorpora as atas do Conselho de Estado, como forma de entender os debates desses indivíduos e a formação de ideias, doutrinas e teorias aplicadas posteriormente em diretrizes políticas do país no âmbito externo. O autor procura contribuir para a “inteligibilidade” das

relações exteriores do Brasil, a partir de uma fonte pouco explorada nas produções acadêmicas sobre a área de PEB.

De acordo com a investigação do autor a partir de diversas fontes parlamentares, inclusive do Conselho de Estado, após a Guerra do Paraguai, o interesse sobre o debate público de política externa foi diminuindo. O último resquício desse debate foi a questão de limites entre a Argentina e o Paraguai, e de modo latente, a tensa relação entre o Brasil e Argentina entre os anos de 1870 e 1876. Dentre as causas destacadas por Amado Cervo para o retraimento do país acerca dos assuntos externos, estão: os problemas políticos domésticos enfrentados pelo país; uma certa maturidade perante a resolução das questões internacionais; e o prevalecimento dos princípios de resolução diplomática e pacífica dos litígios como diretriz da política externa brasileira.

Entretanto, como argumentamos aqui, em conformidade com o autor: “Isto não equivale a dizer que o período mergulhou o país num isolacionismo repentino. Uma análise mais aprofundada indica tão somente um retraimento conjuntural, devido às circunstâncias.” (Cervo, 1981, p. 114). De todo modo, as discussões do conselho neste período indicam que este estrato político possuía sérias preocupações referentes ao cenário doméstico de seus vizinhos, especialmente em momentos de maior agitação política, como indica os pareceres destacados.

## **ANÁLISE DOS PARECERES**

Feitas as considerações sobre o funcionamento do Conselho de Estado e a produção acadêmica que o identifica como uma importante instituição política no Império, inclusive no âmbito da política externa, entraremos na análise dos pareceres da seção dos negócios estrangeiros produzidos entre 1870 e 1889 e relativos à relação com algum dos países da região do Prata. Primeiro, apresentaremos uma breve contextualização histórica do período entre 1870 e 1889, a partir das relações internacionais do país com os seus vizinhos próximos, especificamente os países da região do Prata. Essa conjuntura será articulada com o cenário político doméstico do Brasil no período, e serve para fornecer um contexto para as discussões que se seguem no âmbito do Conselho de Estado. Após essa breve introdução, partindo para a análise da documentação, será feita uma exposição geral sintetizando os resultados encontrados e depois especificados determinados pareceres que se mostraram mais intrigantes para a proposta do artigo.



*Política Externa Brasileira e as relações com o Prata entre 1870 e 1889: breve contexto histórico*

A Guerra da Tríplice Aliança foi um ponto de inflexão na política internacional sul-americana do século XIX, impactou a relação de forças e a geopolítica dos países da Bacia do Prata, além de ter influenciado – de formas diferentes – na política interna dos países envolvidos no conflito (Doratioto, 2002, p. 17). Moniz Bandeira (1995), por exemplo, é precursor da corrente de pensamento que identifica a guerra como a culminação dos processos de consolidação dos Estados Nacionais da região, ademais, podemos entender que o conflito foi um ponto nevrálgico nas relações do Brasil com seu entorno estratégico, especialmente com o Paraguai e Argentina. Isso significa dizer que o final da guerra inaugurou um tipo de dinâmica relacional na região do Prata.

A Guerra do Paraguai repercutiu na consolidação dos Estados nacionais argentino e uruguaio; foi o momento do apogeu da força militar e da capacidade diplomática do Império do Brasil, mas, de forma paradoxal, contribuiu para o acirramento de contradições do Estado monárquico brasileiro, enfraquecendo-o. O Paraguai, por sua vez, tornou-se a periferia da periferia, na medida em que sua economia se tornou satélite da economia da Argentina após o término do conflito (Doratioto, 2002, p. 18).

Identificamos dois períodos distintos das relações do Brasil com seus vizinhos no recorte cronológico: 1) 1870-1876, representa a fase de resolução de litígios entre os países envolvidos na guerra, permeado por um ambiente de tensão diplomática e militar, onde o Brasil era acusado de manter um protetorado e forte ocupação militar no Paraguai; e 2) 1877-1889, quando há uma normalização e distensão das relações entre o Brasil, Paraguai e Argentina devido à resolução das pendências da guerra, a partir desse momento, também, Brasil e Argentina irão disputar o nível de influência sobre o Paraguai.

Segundo Cervo (2002, p. 129-147), a PEB neste período foi guiada por duas tendências gerais, **distensão externa** para a região platina, assumindo uma postura mais autônoma de formulação e atuação política, e **universalismo** para o sistema internacional, de submissão e dependência em relação à estrutura em que estava inserido. A historiografia tradicional sobre esse período assumiu uma perspectiva de que a dimensão externa perdeu protagonismo nas prioridades políticas do Império. A tendência baseada na distensão externa para a região do Prata foi formulada, entre outras razões, para evitar a escalada de um novo conflito com a Argentina.

Entre 1870 e 1876, o ambiente de desconfiança e hostilidade entre as chancelarias do Brasil e Argentina era evidente, entre as principais causas, estavam as discussões de paz e definição de limites entre os países antes beligerantes. Em 1872, o Brasil concluiu seu acordo de paz em separado com o Paraguai (Tratado Cotegipe-Loizaga), descumprindo, assim, um artigo do Tratado da Tríplice Aliança (1865, Art. 6), que impunha aos aliados o estabelecimento simultâneo da paz com o país vencido. Ao final de 1873, só a Argentina não havia encerrado suas pendências com o Paraguai, apesar das diversas tentativas de solucionar o impasse, sem sucesso, como em 1872 (Missão Mitre-RJ), em 1873 (Missão Mitre-Araguaia em Assunção) e em 1875 (Missão Tejedor-Sosa). O Tratado que encerrou as discussões do pós-guerra entre Paraguai e Argentina só foi assinado em 1876, ainda em 1879 teve fim a arbitragem relativa à disputa territorial entre estes dois países (Doratioto, 2002).

Além disso, a estratégia política do Império, com a volta do Partido Conservador em 1868, ao contrário do estabelecido no Tratado de 1865, foi de dificultar a absorção de uma parte do território paraguaio pela Argentina, o Chaco, para “conter” a expansão desse país. Com isso, também evitavam o aumento da fronteira com a República, em vista do risco de conflito entre os dois. Esta atitude gerou uma grande tensão na relação do Império com a República Argentina, que argumentava ser o Paraguai um protetorado brasileiro, em vista da ocupação militar e da influência política sobre seu vizinho menor (Doratioto, 2002).

O que deu sustentação à ação diplomática do Império na região foi a constante exposição da capacidade e presença militar na bacia do Prata. Além de uma força de ocupação terrestre composta por uma média de 2.000 homens<sup>10</sup> conservada entre 1869-1876 na capital paraguaia, o país manteve cerca de seis navios de guerra no porto daquela cidade (Doratioto, 2004). O deslocamento dessas embarcações pelos rios Uruguai, Paraná e Paraguai, tendo em vista a composição hidrográfica da região platina, permitiu a presença contínua da marinha brasileira na rota que passava pelas principais cidades argentinas, como Buenos Aires, Rosário, La Paz e Corrientes, além da forte presença política e militar na capital paraguaia, Assunção.

---

<sup>10</sup> O número de militares variou entre 1872 e 1876. Antes do Tratado Cotegipe-Loizaga (1872), cerca de 3.453 praças e 269 oficiais compunham suas forças de ocupação. Em abril de 1872, o exército imperial mantinha uma divisão com 2.865 homens, sendo diminuída no ano seguinte ao número de 1.959. Em 1874 a divisão foi reforçada, em vista do contexto político interno do Paraguai, e chegou ao patamar de 2.357 indivíduos. No ano final da ocupação, em 1876, o exército retirou um efetivo de 1.894 militares de Assunção (Doratioto, 2004).

Após a assinatura do tratado de paz entre a Argentina e o Paraguai em 1876, como destacou Doratioto (2002, p. 470) “[...] a crise do Estado brasileiro e o sucesso da construção do Estado nacional oligárquico argentino explicam a redução da relevância dos assuntos paraguaios para ambos.”. De modo geral, identificamos que entre 1870 e 1876 a relação entre os países da região foi marcada por muita tensão em decorrência das negociações do pós-Guerra. Após a concretização dos tratados de paz, a partir de 1876, e da retirada das tropas brasileiras do país, houve distensão dessas relações, de fato, o Paraguai, Argentina e Uruguai perderam protagonismo nas prioridades políticas do Brasil na região.

Ao mesmo tempo, a hegemonia regional do Brasil no Prata, perdeu sua potência após as negociações de 1876, em parte, pelos problemas domésticos enfrentados pelo país. Outro acontecimento que dá conta da diminuição do intervencionismo nos assuntos regionais pode ser explicado pela ascensão e crescimento político e econômico da Argentina nas últimas décadas do século XX. O progresso argentino gerou maior equilíbrio de poder nas relações platinas, fazendo frente ao domínio brasileiro.

Portanto, é neste cenário que se desenrolaram as discussões e pareceres do Conselho de Estado na sua seção dos negócios estrangeiros. Como notamos, a Guerra do Paraguai pauteou grande parte das discussões envolvendo os países platinos no recorte entre 1870 e 1889. A compreensão desse cenário, das disputas políticas internas e externas entre esses países é extremamente necessária para o pleno entendimento das discussões sucedidas no âmbito do conselho.

### *Os Pareceres do Conselho de Estado da Seção dos Negócios Estrangeiros*

Foram reunidos 27 pareceres da seção dos negócios estrangeiros, além disso, a amostragem incluiu 4 pareceres que tiveram origem em outra seção, apesar de discorrem sobre questões relativas às relações internacionais do país. Totalizando, portanto, 31 peças documentais. Desse total, o conselheiro José Thomás Nabuco de Araújo<sup>11</sup> foi o relator de 13, sendo o principal relator desses pareceres; a título comparativo, José Antônio Pimenta Bueno<sup>12</sup> foi o segundo a ter o maior número de autoria como relator, em 5 pareceres. Outro número a ser destacado é que mais de 70% (24) dessas consultas foram feitas entre os anos de 1870 e 1876,

11 José Thomás Nabuco de Araújo (Bahia, 1813 – Rio de Janeiro, 1878). Magistrado, Deputado, Presidente de Províncias, Senador, Conselheiro de Estado Extraordinário desde 21-8-1866.

12 Ver a nota 8.

sendo perceptível a diminuição dos debates no conselho após a assinatura do tratado de paz entre Argentina e Paraguai, encerrando as pendências do pós-guerra. Em relação ao conflito, um terço das consultas no período entre 1870 e 1889 foram relativos à guerra e suas consequências, direta ou indiretamente. Outro número a ser destacado é que do total de consultas feitas à seção dos negócios estrangeiros entre 1871 e 1889, 32% referem-se aos países da região do Prata, isto demonstra a importância da região nas discussões de política externa nas instâncias do Brasil.

Sobre os países mais recorrentes nas consultas, as relações com Uruguai e Argentina foi assunto de 11 pareceres cada, além desses, 1 parecer foi relativo a uma questão que envolvia ambos os países, em torno de um conflito de jurisdição das águas do rio da Prata, suscitado pelos ministros da Inglaterra, France e Itália, e discutido em 1877. Já o Paraguai foi foco de 6 pareceres, todos eles referentes a alguma questão conectada à Guerra do Paraguai, incluindo 2 específicos em conjunto com a Argentina, onde o Conselho tratou da questão de limites entre os dois países, em 1873 e 1875. Os dois pareceres são emblemáticos, pois expõe os interesses do Brasil em torno da disputa entre Argentina e Paraguai após a guerra. Ambas as consultas foram encaminhadas para discussão no Conselho Pleno, em vista da complexidade do assunto. Destaca-se, por fim, que alguns desses pareceres tratam de questões de “direito interno” do Brasil, portanto, não fazem menção direta a determinado país. No entanto, no decorrer do debate, ficou clara a referência a algum desses países.

O primeiro parecer que chamamos a atenção é de 1871 e aborda uma matéria relacionada ao Uruguai. A discussão foi levada ao Conselho Pleno e trata de um militar brasileiro, Brigadeiro Fidélis Paes da Silva, que prestou serviço militar no Uruguai. O brigadeiro teria aceitado assumir o comando das forças do país e a informação chegou ao Conselho através de um ofício da legação em Montevideu. A discussão no órgão foi controversa, uma vez nenhum dos conselheiros acompanhou o voto do relator, Francisco de Paula de Negreiros Sayão Lobato<sup>13</sup>.

A questão suscitada era se conferia crime a atitude do brigadeiro, em juntar-se às forças do Uruguai, já que a constituição do império determinava que os súditos não poderiam aceitar emprego em outro país sem a anuência do imperador. O encaminhamento da questão,

---

<sup>13</sup>Francisco de Paula de Negreiros Sayão Lobato, Visconde de Niterói (Rio de Janeiro, 1815 – Rio de Janeiro, 1884). Formado em Direito em Olinda. Magistrado, Deputado, Ministro, Senador. Conselheiro de Estado desde 16-10-1870.

feita pelo Marquês de São Vicente apontou que: “Por mais de uma vez alguns brasileiros, contrariando as ordens expressas do Governo Imperial, têm tomado armas e servido voluntariamente nas forças orientais ou argentinas, que entre si lutam na guerra intestina daqueles países.” (Brasil, 2009a, p. 3). O comentário faz menção às disputas políticas internas do Uruguai e Argentina, entretanto, fica evidente o nível de interação entre as populações fronteiriças e a impossibilidade de impedir essas aproximações, tal como defendiam os políticos do império. A conclusão do relator em seu parecer, é ainda mais curiosa:

E não é para se desatender que a espécie do atentado do brigadeiro Fidélis, se em relação aos interesses do Brasil e à dignidade do seu governo é muito para se estranhar e censurar, não tem em si a mesma gravidade e natureza perversa que teria se, em vez de se alistar nas fileiras das forças do governo daquele país, se associasse a qualquer caudilho rebelde. Servindo, sem licença imperial, debaixo das ordens de um governo legal, ele francamente renunciou os direitos de cidadão brasileiro e não mais poderá, como súdito do Império, comprometer, pelos seus feitos na Banda Oriental, o nome brasileiro. Outro tanto não aconteceria se, filiado à caudilhagem e notório brasileiro, cometesse naquela banda atos de depredação ou hostilidade contra os cidadãos do Estado vizinho (Brasil, 2009a, p. 9, grifos nossos).

Para Sayão Lobato, a associação do brigadeiro brasileiro às lutas internas do Uruguai<sup>14</sup> não configurava crime, uma vez que o militar estava servindo ao governo legal do país, e não às forças rebeldes associadas aos “caudilhos”<sup>15</sup>. Explicitamente, o relator associava o “caudilhismo” aos “atos de depredação e hostilidade”, isto é, à desordem e barbárie política.

O debate sobre os líderes caudilhos é um tema clássico na historiografia argentina e uruguaia, o vocabulário atribuído a estes homens circulou na região, tendo sido incorporada nas discussões dos conselheiros brasileiros e formuladores políticos. Apesar de não ser o objetivo deste artigo discutir as diversas interpretações sobre o termo<sup>16</sup>, podemos considerar que o fenômeno do caudilhismo desempenhou um papel fundamental na formação política das repúblicas rioplatenses, no cerne da discussão estava a disputa entre tendências de centralização do poder em contraposição aos impulsos federalistas de outros grupos políticos. De todo modo, durante o século XIX, as ações dos caudilhos foram diretamente associadas ao cenário de anarquia, barbárie e instabilidade política naquelas repúblicas (Goldman; Salvatore, 2005).

<sup>14</sup> O conflito em que se envolveu o militar brasileiro ficou conhecido na história uruguaia como “Revolucion de las Lanzas” e ocorreu entre 1870 e 1872.

<sup>15</sup> Sem entrar em maiores detalhes, podemos sucintamente defini-los da seguinte maneira: “Os caudilhos provinciais, chefes cuja força política residia principalmente na campanha, estariam doravante no centro dos acontecimentos políticos. Representavam eles a antítese da elite liberal portenha, urbana e europeizada.” (Ferreira, 2006, p. 31). Além de lideranças políticas, esses homens eram também chefes militares e possuíam sua própria força de comando, com capacidade igual ou superior às “forças nacionais”.

<sup>16</sup> Para um debate aprofundado sobre a temática, consultar: GOLDMAN, Noemí; SALVATORE, Ricardo (Org.). *Caudillismo Rioplatenses: nuevas miradas a un viejo problema* (2º ed.). Buenos Aires: Eudeba, 2005.

O parecer do conselheiro Nabuco de Araújo, que declarou voto separado do relator, também expressou opiniões emblemáticas. Para ele, o militar não havia aceitado um emprego comum, além disso, na sua exposição declarou que o brigadeiro exercia influência sobre outros brasileiros residentes no Uruguai, incentivando-os a somar as fileiras do exército oriental.

Ou esses brasileiros se armaram para defesa de sua vida e propriedades, ameaçadas pela desordem, contra a qual era impotente o governo oriental, e usaram de um legítimo direito de defesa – como os franceses fizeram em 1843 – e, então, o governo deve protegê-los e não persegui-los; ou esses brasileiros procederam sem necessidade de defesa própria, mas tomando um dos partidos que lutam no Estado Oriental e, então, deve o Governo Imperial negar-lhes proteção, entregá-los à sua sorte. [...] Não convém que os brasileiros intervenham nas lutas políticas do Estado Oriental; o Governo Imperial deve adverti-los disto e negar-lhes proteção nos revezes a que se arriscam; mas, não pode impedir-lhes a liberdade de ter uma opinião e de intervir nessas lutas, sob a pena de não ser mais brasileiro! (Brasil, 2009a, p. 12).

Nabuco divergia quanto à perda de nacionalidade dos súditos brasileiros em razão do envolvimento militar nas lutas do Uruguai. Mais uma vez, ficava visível que a ingerência nos assuntos internos do país vizinho por particulares, apesar de desaconselhada, ocorria com frequência, sem que medidas extremas fossem tomadas pelo governo imperial. Ainda foram acrescentadas ao parecer de Sayão Lobato algumas considerações após a exposição de Nabuco de Araújo:

Se o brigadeiro Paes não tivesse a nomeação de comandante-geral da fronteira do governo da república e, como simples particular, se envolvesse nas desordens da Banda Oriental, associando-se a algum caudilho, não incorreria no caso previsto pelo § 2º do art. 7º e pelo que lá fizesse incorreria na responsabilidade dos seus feitos sob a perfeita jurisdição da autoridade local; e quando, porventura, no território do Império buscasse os meios para as correrias, hostilizando os súditos do Estado vizinho, incorreria na censura de nossa lei penal e na forma regulada para o competente julgamento. Mas, não é esta a espécie: o brigadeiro Paes aceitou um emprego importantíssimo de um governo estrangeiro, não só sem licença, como desprezando as ordens do Governo Imperial e as advertências do seu agente diplomático e, portanto, manifestamente perdeu os direitos de cidadão brasileiro. [...] O Governo Imperial, tão solícito na proteção dos brasileiros da Banda Oriental, dispõe de amplos meios; e, para melhor o prover, com razão exigia e determinou que não se envolvessem os brasileiros nas desordens e movimentos facciosos daquele Estado (Brasil, 2009a, p. 23, grifos nossos).

Nesta consulta em especial, são várias as menções ao estado de desordem política instaurado no Uruguai, que, naquela interpretação, não possuía capacidade política para exercer o controle da situação. Em sua posição de “distensão externa” na política externa para a região, cabia ao Império evitar a ingerência naquelas disputas.

Entretanto, era flagrante a preocupação desses políticos com o transbordamento dessas disputas para o território brasileiro, uma vez que a fronteira sul do Império, notadamente a província do Rio Grande do Sul, era interligada ao Uruguai e possuía um histórico de revoltas

contra o governo central. A Revolução Farroupilha (1835-1845) foi um desses exemplos, ao mesmo tempo que mantinha uma conexão com grupos republicanos do país vizinho. Como notou Gabriela Ferreira (2006), as instabilidades políticas observadas na Argentina e Uruguai durante o século XIX impactaram decisivamente a condução da política exterior do Brasil no período em que atuou na região de forma intervencionista.

Outra consulta que expõe o envolvimento do Brasil nos conflitos internos dos países vizinhos foi o parecer de novembro de 1873, que trata de uma solicitação de extradição do governo uruguaio de indivíduos responsáveis por capturar o vapor argentino *Porteña*. Segundo as informações expostas no encaminhamento, durante uma viagem do navio mercante em questão, que saiu de Montevideu com destino à Buenos Aires, alguns passageiros armados tomaram posse do navio, cujo fim era servir à causa de López Jordán, governador da província de Entre Rios. Os revoltosos se esconderam em território brasileiro após o navio encalhar em um porto uruguaio, o pedido deste governo foi para que eles fossem mantidos em custódia até os trâmites de extradição com a Argentina. Os governos argentino e uruguaio consideraram o ato como “pirataria”, isto é, sem conotação política, já os conselheiros discordaram e enquadraram a ação como prática de guerra ao invés de pirataria. Por sua vez, foi contestado o direito reclamado pelo Uruguai de extradição dos criminosos.

As revoltas federalistas promovidas por Ricardo López Jordán na Argentina, entre os anos de 1870 e 1876 através da visão dos diplomatas brasileiros em Buenos Aires, foi analisada por Gabriel Passetti (2022a). O autor propôs uma análise dos vocabulários usados pelos representantes brasileiros para descrever as sublevações daquele que ficou conhecido como “último caudilho” da Argentina. As observações feitas nesses documentos, atestaram a preocupação brasileira em relação aos acontecimentos da política doméstica argentina, em um período de grande tensão na relação entre os dois países. A conclusão do autor indica que a denominação de “caudilho” só foi atribuída a López Jordán após a sua derrota definitiva pelo governo central, antes disso, a menção a essas revoltas se restringia a classificá-lo como “general López Jordán” (Passetti, 2022a, p. 79).

A análise de centenas de ofícios enviados por aqueles diplomatas no período apresenta padrões de semelhança, apesar da alternância entre os remetentes. Eles foram profundamente críticos ao uso da força militar em disputa partidária, expressando vinculação ao ideal conservador do Império, crítico às disputas políticas, associadas à desestabilização social e à desordem. [...] As críticas foram recorrentes ao que chamaram de uma inabilidade do governo para solucionar a crise (Passetti, 2022a, p. 78).

Apesar de tratar de um tipo documental diferente, a observação do autor descreve muito bem o tipo de caracterização encontrada nos pareceres do Conselho de Estado, sobre a descrição de situações análogas. Afinal, é possível inferir que tanto os diplomatas do Império, quanto os conselheiros, possuíam construções ideológicas muito semelhantes sobre a política doméstica dos países vizinhos e sobre o papel do Brasil no continente. Além disso, alguns conselheiros tiveram uma trajetória ligada à prática da diplomacia, mas, em geral, muitas consultas foram suscitadas pelos ofícios escritos por estes mesmos diplomatas que atuavam nas repúblicas sul-americanas. Desse modo, podemos destacar algum nível de influência da visão predominante dessas comunicações sobre as discussões que se davam no âmbito do conselho.

Se no parecer apresentado anteriormente não houve pudor algum para classificar o grupo rebelde na disputa uruguaia como “caudilhos”, o relator do parecer de 1873, José Ildefonso de Sousa Ramos<sup>17</sup>, foi muito cauteloso ao descrever a ação de López Jordán contra o governo argentino, mesmo condenando a ação praticada contra o vapor argentino:

No estado da questão, constante dos documentos juntos, acertadamente procedeu o Governo Imperial, não considerando pirataria o assalto feito ao vapor *Porteña* por supostos passageiros e, na realidade, verdadeiros auxiliares do insurgente Lopes Jordán contra o governo de Buenos Aires [...] Os indivíduos de que se trata tinham um fim muito diverso [da pirataria] e especial e, por isso, deve considerar-se como fato de guerra e não como ato de pirataria o que praticaram (Brasil, 2009a, p. 295, grifo nosso).<sup>18</sup>

Afinal, esta não foi a única menção aos movimentos revolucionários em Entre Rios e ao ambiente de insegurança política geral na República Argentina. Em um parecer do mesmo ano, foi debatida a ação do governo argentino em uma detenção do vapor brasileiro “Cuiabá” no porto de Buenos Aires. Além de reter o vapor, ainda foi retirado arbitrariamente um passageiro que estava a bordo, o ex-presidente paraguaio e réu político na Argentina, Cirilo Rivarola. A ação foi conectada, naquela leitura, com a revolução de López Jordán: “[...] não se lhe deve negar o direito de prover não somente à segurança do porto, mas, o que é muito mais importante, à segurança de todo o país em circunstâncias tão críticas como eram as da República Argentina por efeito da prolongada revolução de Entre Rios.” (Brasil, 2009a, p. 360).

O cenário político interno da Argentina foi foco de outros debates na seção dos negócios estrangeiros. Dois pareceres, emitidos em 12 e 16 de outubro de 1874, trataram do procedimento adotado pelo Brasil em relação aos navios de revolucionários argentinos que entra-

<sup>17</sup> José Ildefonso de Sousa Ramos, Barão de Três Barras e 2º Visconde de Jaguari (Baependi, Minas Gerais, 1812 – Fazenda Três Barras, 1883). Formado em Direito em São Paulo. Advogado, fazendeiro. Deputado, Presidente de Províncias, Ministro, Senador. Conselheiro de Estado Extraordinário desde 13-4-1870.

<sup>18</sup> Exposição de Francisco de Paula de Negreiros Sayão Lobato (Visconde de Niterói).



ram nos portos do país. O grupo havia tomado posse da canhoneira argentina *Paraná* e entrando nos portos do Rio Grande do Sul, a indicação do governo foi manter a neutralidade, entretanto o relator Nabuco de Araújo deu o seguinte parecer: “A seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, à vista do citado *memorandum*, pondera que a solução da questão proposta depende de considerarem-se ou não como beligerantes os revolucionários argentinos.” (p. 376).

O receio em agir de forma mais incisiva em relação aos revoltosos se deu, provavelmente, por se tratar de uma revolução iniciada pelo ex-presidente argentino Bartolomeu Mitre<sup>19</sup>, este possuía uma relação de proximidade com os políticos brasileiros, portanto, era necessário assumir uma postura cautelosa em vista da indefinição quanto ao resultado do conflito. Além disso, naqueles anos havia uma relação de tensão entre os governos argentino e brasileiro, por conta das negociações do pós-guerra, Mitre foi protagonista da missão diplomática no Rio de Janeiro em 1872 e em Assunção no ano de 1873, que tinham como objetivo uma resolução das pendências entre a Argentina e o Paraguai após a guerra.

A década de 1860 foi decisiva na Argentina, pois em 1861 ocorreu a Batalha de Pavón, que representou a unificação da República Argentina. Hilda Sabato (2014) analisou as novidades trazidas à vida política do país em função da unificação em 1862, e como as formas de fazer política e gerir o Estado foram radicalmente modificadas após a Guerra do Paraguai. Os movimentos contestatórios de López Jordán e Bartolomeu Mitre indicam que, apesar de ainda ocorrerem, a estrutura organizada em torno do governo central prevaleceu, sendo a última dessas revoltas noticiadas em 1880. A derrota de Tejedor em 1880, segundo Sabato (2014, p. 225) foi o ponto de inflexão para a consolidação do modelo de governo estatal centralizado, que prevaleceu sobre outras formas em disputa naquelas décadas.

Após Pavón, portanto, o centro do poder nacional foi concentrado na província de Buenos Aires, como forma de organizar a nova ordem política e Mitre foi eleito o primeiro presidente do país unificado, exercendo seu mandato entre 1862 e 1868 (Sabato, 2014). Desse modo, no processo de consolidação do Estado nacional argentino, Mitre foi uma das figuras centrais. Certamente, o fato de liderar uma revolução contra o governo recém-eleito causou

---

19 Para outras informações sobre esse levante e como ele foi noticiado pelos diplomatas brasileiros em Buenos Aires, consultar: PASSETTI, Gabriel. A Revolução Mitrista na Argentina de 1874: contradições entre neutralidade, ordem e estabilidade nos olhos imperiais do diplomata brasileiro Luiz Augusto de Pádua Fleury. In: Gabriel Passetti; Ana Paula Barcelos da Silva (Org.). *Nas teias da diplomacia: percursos e agentes da política externa brasileira no século XIX*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2022.

estranheza aos políticos imperiais, isto é, “Uma sublevação armada, comandada por Bartolomeu Mitre, foi muito significativa na Argentina. [...] movimentos armados, organizados por líderes provinciais com o apoio de grupos subalternos era exatamente o que Mitre havia combatido enquanto presidente” (Passetti, 2022b, p. 161).

O governo central da Argentina tinha motivos para crer que o Brasil pudesse, de alguma forma, beneficiar os partidários da revolução mitrista naquele levante, alguns incidentes explorados na análise de Passetti (2022b) mostram isso. A percepção de envolvimento direto do Brasil era temida pelos conselheiros, no cenário da crise envolvendo o arrebatamento da canhoneira Paraná, discutida em seção do Conselho, como apontamos. Entretanto, oficialmente, o país manteve sua postura de neutralidade.

O Brasil tem necessidade de provar que não quer intervir na política interna da república vizinha; o seu interesse, senão nas relações comerciais, ao menos em relação às suas fronteiras, exige uma posição bem definida de abstenção e neutralidade. Ao demais, a revolução – por sua generalidade e intensidade, assim como pela importância dos seus chefes – promete duração, e êxito duvidoso (Brasil, 2009a, p. 377)<sup>20</sup>.

A menção ao conceito de “neutralidade” foi observada em diversos pareceres relativos a este episódio em especial. Mesmo que os conselheiros não tenham definido um entendimento sobre a conceitualização da “neutralidade”, é seguro deduzir que eles seguissem uma definição clássica do direito internacional público sobre o termo. De acordo com o Manual De Direito Internacional Público (Accioly; Silva; Casella, 2018), o princípio de neutralidade configura uma situação jurídica de um Estado em relação a um cenário de guerra entre outros Estados. Ela indica imparcialidade perante um conflito, entretanto, os autores destacam que esta é uma posição ativa ao invés de puramente passiva. O termo foi utilizado em tratados e outros dispositivos desde o século XV.

A literatura sobre a política externa brasileira durante o século XIX para a região do Prata define a postura do país no âmbito exterior como uma “política de neutralidade” em dois momentos: no período anterior a década de 1850 e após as negociações de 1876. Em Cervo (1981; 2002) há diversas referências sobre o conceito de neutralidade nas relações internacionais do Brasil, inclusive sobre o debate parlamentar acerca da adoção dessa postura pelo país no que tange a sua política exterior. Entretanto, existe uma lacuna – que não será explorada neste artigo – acerca da percepção dos conselheiros no que se refere à compreensão do que seria uma política de neutralidade para a regional. Sabe-se que tal posição colocava-se em senti-

<sup>20</sup> Exposição de José Thomás Nabuco de Araújo.

do de oposição à tradicional política intervencionista do Brasil na região do Prata (Cervo, 1981, p. 84).

A posição brasileira a ser adotada perante a revolução mitrista foi uma discussão levada ao Conselho Pleno para ser debatida, uma vez que se questionava qual deveria ser a atitude do Brasil frente ao conflito e se o grupo deveria ser classificado como beligerante. No parecer, ficou evidente a relativização do movimento para considerá-lo legítimo e não uma “simples rebelião”, o Marquês de São Vicente destacou a conveniência em manter as boas relações com ambos os lados, isto é, o governo eleito de Nicolás Avellaneda e os revolucionários liderados por Mitre (Brasil, 2009a, p. 384). Já o visconde de Souza Franco<sup>21</sup> chamou a atenção para a manutenção da neutralidade brasileira e apontou para uma ocorrência considerada comum na região:

No Rio da Prata pode dar-se como princípio admitido a completa liberdade que uns Estados deixam aos revoltosos ou invasores dos outros para se reunirem e armarem dentro de seus respectivos territórios. Assim, o Estado argentino tem, pelo menos, fechado os olhos por ocasião de diversas invasões do território do Estado Oriental e do Paraguai; assim está procedendo agora o Estado Oriental por ocasião da revolta contra o governo argentino (Brasil, 2009a, p. 387).

De modo geral, o autor argumentou que os escritos do diplomata alocado em Buenos Aires na época da revolução de 1874, informam uma visão essencialmente negativa do sistema político republicano. Ele associava os partidos políticos às facções onde a violência e a revolução eram instrumentos legítimos e corriqueiros da disputa política. Causando, desse modo, desordem e instabilidade política aos cidadãos e, indiretamente, freando a prosperidade daquele país. (Passetti, 2022b, p. 172). Tal pensamento corresponde com o que foi manifestado pelos conselheiros nas discussões apresentadas.

[...] o entendimento era de que o jogo partidário era nocivo e de que a prosperidade brasileira advinha de sua estabilidade e ordem, associadas ao regime monárquico e ao papel mediador e moderador do Imperador. Nas repúblicas, onde não havia esta figura, as disputas escalavam até o uso da violência, culminando na má administração pública (Passetti, 2022b, p. 172).

A negociação de limites entre a Argentina e o Paraguai, tema dos pareceres de 15 de dezembro de 1873 e 24 de maio de 1875, foi um dos grandes embates presenciados no Conselho. Entretanto, essas negociações foram exaustivamente revistas e analisadas pela literatura (Doratioto, 2002; Coronato, 2013; Cervo, 2002). Os trâmites de negociação, os interesses argentinos e brasileiros sobre o Paraguai e as disputas diplomáticas entre os dois países foram

<sup>21</sup> Bernardo de Souza Franco, depois Visconde de Sousa Franco (Pará, 1805 – Rio de Janeiro, 1875). Formado em Direito em Olinda. Magistrado, Deputado, Presidente de Províncias, Ministro, Senador e Conselheiro de Estado Extraordinário a partir de 31-10-1859.

amplamente discutidos pelas obras citadas. Por essa razão, não nos deteremos nesses pontos, cabe apontar apenas o modo como os conselheiros interpretaram as ações argentinas. Ambas as consultas foram submetidas em momentos de tensão nas relações entre Brasil e Argentina. A questão também foi submetida ao Conselho Pleno, onde foi discutida a necessidade de conservação das tropas brasileiras na capital paraguaia. A política argentina em relação ao Paraguai naquele contexto, foi descrita como ousada, insolente, arrogante, ambiciosa e outros adjetivos de cunho pejorativo (Brasil, 2009a, p. 353).

O último dos grandes debates no Conselho de Estado referente aos assuntos da região do Prata, foi a disputa territorial entre Brasil e Argentina pela região de Palmas/Misiones. Essa questão só foi resolvida em 1895, através do recurso pela arbitragem. Entretanto, desde 1876 os governos vinham discutindo uma solução para o litígio fronteiriço, sem sucesso. O assunto foi tema de duas consultas em 1876, uma em 1884 e a última em 1889. A solução pela arbitragem era a última opção, porém ambos os governos se mantinham intransigentes quanto às suas requisições territoriais. Nas palavras do Barão de Cotegipe:

A relutância em pôr termo à única questão que pode pôr em perigo as relações dos dois Estados, dar-nos-á que pensar. Essas relações dependerão, talvez, de qualquer peão que venha estabelecer-se em nosso território. Renovar o tratado de 1857, dando-se-lhe nova forma, é o único expediente aceitável (Brasil, 2009b, p. 131).

Para o diplomata responsável por conduzir a negociação, Francisco de Aguiar Andrada, o Barão de Aguiar de Andrada, cujo ofício foi anexado na documentação encaminhada ao Conselho, a situação interna da Argentina, devido à forte oposição do congresso nacional ao presidente, impossibilitava a resolução do impasse nos termos que o Brasil pretendia.

Talvez que se eu fosse autorizado a negociar o referido tratado na mesma ocasião em que fui incumbido da questão do Paraguai, conseguisse melhor resultado. A situação atual nesta república não é propícia para que seu governo possa impunemente reagir contra os preconceitos nacionais (Brasil, 2009b, p. 133)

Era pauta de grande urgência a resolução da pendência com a Argentina, por duas razões: a primeira referia-se à tradicional desconfiança e rivalidade com o país vizinho, e as tensões diplomáticas por conta das disputas em torno dos acordos de paz com o Paraguai em 1876; a segunda se relacionava com a última, já que a possibilidade de um conflito nunca foi descartada pelos conselheiros, que deixavam claro o receio do impasse desencadear uma guerra entre os dois países, como mostra o parecer de 1884 feito pelo relator João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu<sup>22</sup>: “Nenhum Estado se pode considerar tranquilo, nem isento da previ-

<sup>22</sup>João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu, visconde de Sinimbu. (São Miguel dos Campos. Alagoas, 1810 – Rio de Janeiro, 1907). Formado em direito em Olinda. Deputado estadual, vice-presidente da província de Alagoas,

são de uma guerra enquanto conserva as fronteiras, que o deslindam de seus vizinhos, incertas e litigiosas.” (Brasil, 2009b, p. 284).

Por fim, destacamos alguns comentários sobre o Paraguai nos pareceres analisados. Como indicado, o país foi o que menos gerou discussões no âmbito do Conselho, exceto pela questão relacionada à disputa territorial com a Argentina, considerada de grande importância política. Todos os documentos mapeados tiveram alguma relação com a guerra, especialmente as dívidas de guerra adquiridas pelo país, tanto referentes a particulares quanto ao Estado brasileiro, estiveram na tônica dos debates.

No parecer de 1872, por exemplo, foi discutido o valor da dívida do país em relação ao Estado brasileiro, ressaltando uma perspectiva de que o Brasil seria benevolente com seu vizinho menor, justamente em função da incapacidade do país em honrar esses pagamentos. Neste parecer, são várias as menções à situação de deplorável penúria do Paraguai, entretanto a dívida foi mantida pela seguinte justificativa: “Do outro lado, está a grande conveniência de não aliviar de todo o Paraguai de encargos que tornem menos cobiçada a sua absorção por alguns dos países vizinhos.”<sup>23</sup> (Brasil, 2009a, p. 164). Tratava-se de uma referência ao suposto plano de reconstrução do Vice-reino do Rio da Prata e o receio de que a Argentina tentasse incorporar o Paraguai ao seu território.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo propôs uma análise dos pareceres do Conselho de Estado na seção dos negócios estrangeiros no período entre 1870 e 1889. O foco foi sobre as consultas referentes aos países da região do Prata, pois compreendemos essas relações como ponto mais sensível da diplomacia brasileira durante o Segundo Reinado. A partir desses documentos, tradicionais na análise da política externa brasileira, procuramos entender como esses países foram representados, tendo em vista a posição que o Brasil ocupava na relação de forças no continente e a percepção da sua imagem em comparação aos países vizinhos.

Apesar de o Conselho de Estado ser um órgão consultivo, acionado de acordo com as necessidades do poder executivo, a partir da análise histórica da sua constituição e do papel na

---

deputado geral, presidente de províncias, ministro, senador, Presidente do Senado. Conselheiro de estado ordinário desde 22-5-1883.

<sup>23</sup> Bernardo de Souza Franco, depois Visconde de Sousa Franco (Pará, 1805 – Rio de Janeiro, 1875). Formado em Direito em Olinda. Magistrado, Deputado, Presidente de Províncias, Ministro, Senador e Conselheiro de Estado Extraordinário a partir de 31-10-1859.

vida política do Império no Primeiro e Segundo Reinado, o identificamos como uma instância importante na trajetória política-administrativa do país. Especialmente pelo fato de o Conselho ser um espaço acessível apenas a uma seleta parcela da elite política imperial, a trajetória daqueles que chegaram a ocupar um posto neste espaço foi muito particular. A partir do contato direto com o Imperador, as decisões tomadas naquela instância poderiam reverberar para ações concretas no âmbito executivo ou legislativo e, certamente impactar na condução da política externa do país.

Especificamente o olhar direcionado à política doméstica desses países, no caso de revoluções no Uruguai e na Argentina, entre 1871, 1873 e 1874, apesar das opiniões variadas a depender do grupo político envolvido na disputa, expõe uma visão essencialmente pejorativa dos acontecimentos. Houve diversas menções a um cenário de instabilidade política constante, que promovia insegurança aos súditos e políticos do Império. Por outro lado, na interpretação desses políticos, os Estados republicanos não eram capazes, ou não tinham interesse, de impedir essa desordem e contínuas revoltas políticas e disputas pelo exercício do poder.

É possível afirmar, portanto, a partir dos documentos analisados e da bibliografia de apoio, que após a resolução das questões relativas à Guerra do Paraguai em 1876, muitos assuntos referentes a região do Prata deixaram de ser discutidos. Em contrapartida, matérias pendentes com a Argentina, como o litígio territorial de Palmas-Missiones, continuaram na pauta de discussão desse órgão. Pelo retraimento observado no âmbito da política exterior do Brasil após a guerra, foi observado que o país procurou manter uma posição de neutralidade nos conflitos internos desses países, abandonando sua tradicional política de intervenção.

Desse modo, a diminuição dos pareceres do Conselho de Estado na seção dos negócios estrangeiros pode significar a diminuição dos interesses do Estado imperial em relação aos assuntos externos? Ou então da sua relação com os países do Prata? Não necessariamente, uma vez que o órgão não pode, de modo algum, ser associado como única arena de interesses nos assuntos externos do Estado, já que essas questões poderiam ser discutidas em outras instâncias.

Inferimos, a partir dos resultados do artigo, que a região do Prata não chegou a perder o protagonismo característico que possuía na política exterior do Império durante o Segundo Reinado. Na realidade, a diminuição da quantidade de pareceres indica uma tendência geral, que afetou outras regiões de interesse do país e a própria diminuição das atividades do Conse-

lho. Entretanto, pelo protagonismo que sempre possuiu na PEB, essa ausência se tornou mais flagrante. A disputa territorial com a Argentina pela região de Palmas/Missiones foi o último grande tema de movimentação política no Conselho de Estado, suscitando debates e receios quanto à política argentina para a resolução do litígio. Por fim, apesar do caráter “jurídico” do órgão, as discussões relacionadas ao Prata representavam questões essencialmente políticas.

### **FONTES DOCUMENTAIS**

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil de 1824 (de 25 de março de 1824). Coleção de Leis do Império do Brasil - 1824, página 7, Vol. 1 (Publicação Original). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: abril/1824.

BRASIL. Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834 (Ato Adicional). Faz algumas alterações e adições á Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. Rio de Janeiro, 1834. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LIM/LIM16.htm#art32](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM16.htm#art32). Acesso em: abril/2024.

BRASIL. Lei n. 234, de 23 de novembro de 1841. Criando um Conselho de Estado. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1841, página 40, Vol. 1 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-234-23-novembro-1841-532611-publicacaooriginal-14883-pl.html#:~:text=Criando%20um%20Conselho%20de%20Estado,N%C3%B3s%20Queremos%20a%20Lei%20seguinte>. Acesso em: abril/2024.

BRASIL. Regulamento n. 124, de 5 de fevereiro de 1842. Contendo o Regimento provisório do Conselho d'Estado. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1842, página 148, Vol. 1 pt. II (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/regula/1824-1899/regulamento-124-5-fevereiro-1842-560844-publicacaooriginal-84051-pe.html>. Acesso em: abril/2024.

BRASIL. O Conselho de Estado e a política externa do império: Consulta da Seção dos Negócios Estrangeiros: 1868-1870. Rio de Janeiro: CHDD; Brasília: FUNAG, 2005.

BRASIL. O Conselho de Estado e a política externa do império: Consulta da Seção dos Negócios Estrangeiros: 1871-1874. Rio de Janeiro: CHDD; Brasília: FUNAG, 2009a.

BRASIL. O Conselho de Estado e a política externa do império: Consulta da Seção dos Negócios Estrangeiros: 1875-1889. Rio de Janeiro: CHDD; Brasília: FUNAG, 2009b.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E.; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público* (24° ed.). São Paulo: Saraiva, 2018.

BANDEIRA, Luiz Alberto de Vianna Moniz. *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata: da colonização à Guerra da Tríplice Aliança*. Brasília: Editora UnB, 1995.

CABRAL, Dilma. Conselho de Estado. *Verbetes do Dicionário da Administração Pública Brasileira do Período Imperial*. MAPA - Memória da Administração Pública Brasileira. Site do Arquivo Nacional, publicado em 11 de novembro de 2016. [22/05/2014]a. Disponível em: <https://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/290-conselho-de-estado>. Acesso em: abril/2024.

CABRAL, Dilma. Constituição de 1824. *Verbetes do Dicionário da Administração Pública Brasileira do Período Imperial*. MAPA - Memória da Administração Pública Brasileira. Site do Arquivo Nacional, publicado em 11 de novembro de 2016. [23/05/2014]b. Disponível em: <https://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/305-constituicao-de-1824>. Acesso em: abril/2024.

CABRAL, Dilma. Ato Adicional. *Verbetes do Dicionário da Administração Pública Brasileira do Período Imperial*. MAPA - Memória da Administração Pública Brasileira. Site do Arquivo Nacional, publicado em 11 de novembro de 2016. [5/05/2014]c Disponível em: <https://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/258-ato-adicional>. Acesso em: abril/2024.

CAMARGO, Angélica Ricci. Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil. *Verbetes do Dicionário da Administração Pública Brasileira do Período Imperial*. MAPA - Memória da Administração Pública Brasileira. Site do Arquivo Nacional, publicado em 11 de novembro de 2016. [Março de 2012]. Disponível em: <https://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/161-conselho-de-procuradores-gerais-das-provincias-do-brasil>. Acesso em: abril/2024.

CARVALHO, José Murilo. O Conselho de Estado: a cabeça do governo. In: *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CERVO, Amado Luiz. Distensão e Universalismo: A Política Externa ao final do Império. In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CORONATO, Daniel Rei. *Distensão e Universalismo: a política externa das últimas décadas do império brasileiro (1870-1889)*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Faculdade de Ciências Sociais, PUC-SP, São Paulo, 2013.

DORATIOTO, Francisco. A ocupação político-militar brasileira do Paraguai (1869-76). In: Celso Castro; Vitor Izecksohn; Hendrik Kraay. (Org.). *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 179-208, 2004.



DORATIOTO, Francisco. *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

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

FERREIRA, Gabriela Nunes. O Segundo Reinado (1840-1889). In: FONSECA JR., Gelson (Org.). *Política Externa Brasileira: História e Historiografia*. Brasília: FUNAG, 2023.

GOLDMAN, Noemí; SALVATORE, Ricardo (Org.). *Caudillismo Rioplatenses: nuevas miradas a un viejo problema* (2º ed.). Buenos Aires: Eudeba, 2005.

HEINSFELD, Adelar. O olhar sobre o Prata durante o Segundo Reinado: a produção acadêmica brasileira. In: SILVA, André Luiz Reis da (Org.). *Repensando a política externa brasileira (1822-2022): novas abordagens e interpretações*. Curitiba: Appris, 2023.

LOUZADA FILHO, Celso Moreira. *Política Externa e Consolidação Nacional: o Rio da Prata e as representações do Conselho de Estado (1844-1852)*. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História do Brasil, Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO), Niterói, 2015, 94f.

MARTINS, Maria Fernanda Vieira. A velha arte de governar: o Conselho de Estado no Brasil Imperial. In: *TOPOI*, v. 7, n. 12, jan.-jun. 2006.

MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar: um estudo sobre a política e as elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.

PASSETTI, Gabriel. Quando um general passa a ser chamado de caudilho: observações, análises e vocabulários políticos dos diplomatas do Império brasileiro na Argentina (1870-1876). *Revista Eletrônica da ANPHLAC*, [S. l.], v. 22, n. 33, 2022a, p. 53-83.

PASSETTI, Gabriel. A Revolução Mitrista na Argentina de 1874: contradições entre neutralidade, ordem e estabilidade nos olhos imperiais do diplomata brasileiro Luiz Augusto de Pádua Fleury. In: PASSETTI, Gabriel; SILVA, Ana Paula Barcelos da (Org.). *Nas teias da diplomacia: percursos e agentes da política externa brasileira no século XIX*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2022b.

PRADO, Maria Lígia Coelho. O Brasil e a Distante América do Sul. *Revista de História*, São Paulo, n. 145, 2001, 127-149.

RODRIGUES, José Honório. *O Conselho de Estado. O quinto poder?* Brasília: Senado Federal, 1978.

SABATO, Hilda. La fuerza de las armas, Estado, guerra y revoluciones en la Argentina de la década de 1860. In: PALCIOS, Guillermo; PANI, Erika (Coord.). *El poder y la sangre. Guerra, Estado y nación en la década de 1860*. México: El Colegio de Mexico, 2014.

SILVA, Jaqueline Schmitt da. *O Conselho de Estado Imperial e a Política Externa Brasileira: as relações com os países platinos (1851-1870)*. Dissertação (Mestrado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Passo Fundo. Passo Fundo, 2014, 127f.