

# Dossiê

## O Conselho de Estado e a política externa do Império do Brasil: neutralidade e estratégia no Rio da Prata durante a Guerra Grande (1838-1852)

Carla Menegat [\*]

[\*] Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense (Ifsul). Gravataí (RS), Brasil.  
E-mail: carlamenegat@ifsul.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7602-6416>

**Resumo:** O artigo analisa a posição do Império do Brasil durante a Guerra Grande (1838-1852), com foco no papel do Conselho de Estado na formulação da política externa. Em vez de uma neutralidade serena, revela-se uma postura complexa, moldada por fatores internos, regionais e internacionais. Criado em 1841, o Conselho teve papel central na análise de temas diplomáticos. O estudo examina as Consultas do Segundo Conselho (1841-1848), destacando percepções sobre repúblicas vizinhas e seus líderes, vistos com desconfiança. A neutralidade brasileira é apresentada como postura estratégica diante da Revolta Farroupilha, das preocupações fronteiriças e do risco de guerra com a Argentina. A análise mostra como o Brasil buscou equilibrar interesses nacionais e regionais em um cenário sul-americano instável no século XIX.

**Palavras-chave:** Brasil Império; Uruguai; Conselho de Estado.

*The Council of State and the foreign policy of the Empire of Brazil: neutrality and strategy in the Río de la Plata during the Guerra Grande (1838-1852)*

**Abstract:** The article analyzes Brazil's position during the Guerra Grande (1838-1852), focusing on the Council of State's role in shaping foreign policy. Rather than a stance of serene neutrality, it reveals a complex position shaped by internal, regional, and international dynamics. Created in 1841, the Council was key in diplomatic deliberations. The study examines the Consultations of the Second Council (1841-1848), highlighting views on neighboring republics and their often-distrusted leaders. Brazilian neutrality is portrayed as a strategic, flexible posture amid concerns about borders, the Farroupilha Revolt, and the risk of war with Argentina. The article shows how Brazil sought to balance national and regional interests in a volatile 19th-century South American context.

**Keywords:** Imperial Brazil; Uruguay; State Council.

A historiografia tradicional sobre a política externa do Império do Brasil durante a Guerra Grande (1838-1852) consolidou a noção de uma “neutralidade serena” frente ao conflito civil uruguaio, destacando a postura de distanciamento e prudência adotada pelo governo imperial (Cervo, 1992, p. 47-49). Essa leitura, defendida por autores como Amado Luiz Cervo, sustenta que o Brasil buscou preservar seus interesses na região do Prata, evitando envolvimento direto, preferindo atuar como mediador e garantidor da ordem, sem recorrer à intervenção militar aberta. Para Cervo, a política de “paz expectante” foi um dos pilares da diplomacia brasileira, marcada por uma neutralidade formal, ainda que vigilante, diante das instabilidades regionais (Cervo, 1992, p. 51; Carvalho, 2012, p. 201-203).

No entanto, a análise das Consultas do Conselho de Estado e de fontes diplomáticas do período revela que essa ideia de neutralidade era, na prática, muito mais complexa e contestada (Brasil, 2023, p. 44-55; Martins, 2007, p. 183-214).<sup>1</sup> A neutralidade brasileira foi construída como resposta a pressões internas – como a Revolta Farroupilha e a necessidade de garantir a segurança das fronteiras –, além de fatores regionais e internacionais, como a atuação de caudilhos platinos e a intervenção de potências europeias no Rio da Prata (Ferreira, 2006, p. 117-124; Guazzelli, 2013, p. 141-145). Os conselheiros do Império, longe de adotarem uma postura passiva, debatiam constantemente os limites e as possibilidades da neutralidade, reconhecendo que, diante de ameaças concretas à ordem interna ou aos interesses nacionais, a intervenção poderia constituir um recurso legítimo dentro do chamado “direito das gentes” (Slemian, 2006, p. 48-49).

Dessa forma, é preciso questionar se a neutralidade, tal como definida pela historiografia mais tradicional, de fato existiu no sentido estrito. O próprio envolvimento militar do Brasil em Montevideu, especialmente a partir de 1851, evidencia que a neutralidade era mais um discurso estratégico do que uma prática efetiva e permanente (Brasil, 2023, p. 318; Menegat, 2021, p. 191-211). O Conselho de Estado, ao longo dos anos analisados, tratou a neutralidade como uma posição dinâmica e condicional, ajustando-a de acordo com o contexto e os riscos percebidos. Assim, este artigo propõe uma revisão crítica do conceito de neutralidade na política externa imperial, demonstrando que a atuação brasileira no Prata foi marcada por pragmatismo, flexibilidade e, quando considerado necessário, pela intervenção direta para garantir seus interesses estratégicos na região, como, aliás, o Império já havia feito desde a Cisplatina (Winter, 2021, p. 213-234).

<sup>1</sup> As Consultas do Conselho de Estado sobre Negócios do Estrangeiro aqui analisadas se encontram na reedição de 2023 realizada pela Fundação Alexandre de Gusmão, do Itamaraty, em conjunto com a Câmara dos Deputados. Essa edição não especifica se houve atualização da ortografia e gramática, ou mesmo correções. Para mais detalhes ver: Brasil (2023).

O Terceiro Conselho de Estado do Império do Brasil, estabelecido em 1841, desempenhou papel crucial na consolidação do Estado imperial sob a liderança de dom Pedro II. Essa instituição foi inspirada nos conselhos áulicos europeus e composta por membros vitalícios, funcionando como um órgão consultivo que auxiliava o imperador nas decisões sobre questões significativas, como declarações de guerra e negociações internacionais (Martins, 2007). Era ao Conselho de Estado que recorria o imperador para tomar decisões sobre temas da mais alta importância (Carvalho, 2012). Geralmente, as Consultas eram provocadas por agentes do próprio governo, como presidentes de província, diplomatas ou ministros. Era o Conselho de Estado que fornecia parâmetros jurídicos para questões dúbias, como interpretações do direito internacional e princípios políticos daquelas que os próprios conselheiros intitulavam “nações esclarecidas”. Muito embora em algumas ocasiões pudesse tomar rumo diverso, o habitual era o imperador determinar que o resultado da Consulta fosse executado.

Os conselheiros eram selecionados entre políticos de destaque, incluindo senadores, deputados, fazendeiros e militares, refletindo uma diversidade de origens e interesses (Martins, 2007, p. 183). Essa composição do Conselho de Estado estava intimamente ligada à função extraoficial de garantir e negociar as mudanças propostas pelo próprio Conselho. Segundo Maria Fernanda Martins (2007, p. 214), esse arranjo contribuiu sobremaneira para que o reinado de dom Pedro II transcorresse com maior estabilidade, depois do convulsionado período das regências. A escolha por analisar as Consultas do Conselho de Estado, e suplementarmente as atas correspondentes, é aqui guiada pelo desejo de entender como se constituiu essa posição de neutralidade e onde esteve o ânimo para sua ruptura. Para tanto, optei por não analisar as Consultas dos anos em que a ruptura estava dada, interrompendo a análise no ano 1848, embora a Guerra Grande ainda se prolongasse pelos três anos seguintes.

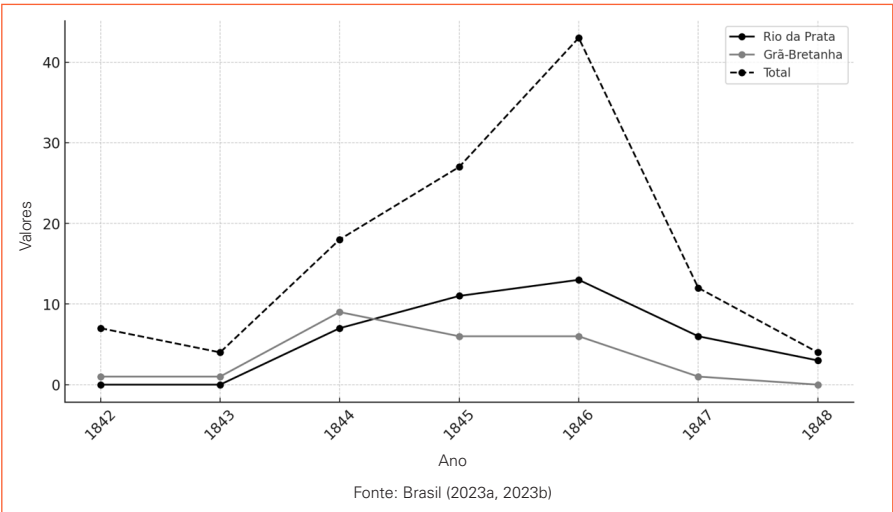
Um último ponto a ser esclarecido sobre a documentação aqui analisada são os pareceres do Conselho de Estado. Esses eram apresentados com o texto de seus relatores e, quando houvesse alguma divergência, um ou mais conselheiros poderiam apresentar seus votos em separado. Nas atas do Conselho de Estado apresentadas no sítio do Senado Federal, não consta o teor da discussão de cada reunião, apenas se ocorreu a ausência de algum conselheiro e se a aprovação foi unânime ou não. Nesse segundo caso, se explicita quem eram os conselheiros que divergiam. Portanto, ambas as fontes são complementares e, muito embora não apresentem todo o processo de debate entre os conselheiros, nos dão pistas de seus alinhamentos.

# A Guerra Grande e o bloqueio anglo-francês

Apesar de ser um tema clássico da historiografia, as relações entre o Brasil e as Repúblicas do Prata merecem destaque na política imperial do período. A partir de 1844, as consultas ao Conselho de Estado sobre o Rio da Prata tornaram-se constantes, superando, a partir de 1845, até mesmo as consultas relacionadas à Inglaterra, que incluíam temas sensíveis como o tráfico de escravizados. Em 1848, praticamente todas as consultas sobre negócios estrangeiros tratavam do Prata, evidenciando sua centralidade para o Império.

Entre 1842 e 1850, Brasil e Inglaterra enfrentaram conflitos diplomáticos envolvendo o tráfico de escravos, disputas territoriais como a questão do Pirara, e reivindicações britânicas de navegação no Amazonas. Os conselheiros imperiais viam a navegação do Prata como pauta estratégica, mas temiam que concessões aos países vizinhos pudessem fortalecer as pretensões inglesas sobre o Amazonas. Paralelamente, o bloqueio anglo-francês do Rio da Prata (1845-1850) complicava ainda mais o cenário, pois, embora o Brasil não participasse diretamente, precisava equilibrar sua influência regional sem provocar as potências europeias.

Figura 1 – Comparativo de Consultas ao Conselho de Estado relativas aos Negócios do Estrangeiro



O gráfico mostra o número de Consultas do Conselho de Estado sobre Negócios Estrangeiros comparando o número total e os números relativos ao Rio da Prata e à Grã-Bretanha. Enquanto ano após ano os números relativos à Grã-Bretanha desciam, os números relativos ao Rio da Prata cresciam, ultrapassando-os.

A pressão britânica atingiu o ápice com o Bill Aberdeen (1845), que autorizava a Marinha Real a apreender navios negreiros brasileiros, gerando forte reação nacionalista. Apesar da indignação, o Brasil, isolado internacionalmente, buscou evitar confrontos diretos, priorizando alianças com os “países cultos”, especialmente a Inglaterra. O Conselho de Estado recusou a participação no bloqueio do Prata a pedido do Gobierno de la Defensa, alinhando-se à orientação britânica para evitar envolvimento militar direto. Essas decisões mostram como fatores externos, sobretudo a atuação inglesa, foram determinantes para a política imperial na região. Os debates culminaram em 1850, com o fim do tráfico de escravos, a promulgação da Lei de Terras e a guerra contra Rosas e Oribe, visando garantir a estabilidade no sul e o controle sobre a fronteira, e a mão de obra escravizada (Carvalho, 2012, p. 483).

## Uma longa relação de aproximação e diferenciação

---

O interesse na região do Rio da Prata tem raízes históricas e certamente não iniciou com a Guerra Grande. Como os próprios conselheiros faziam questão de expor em diferentes ocasiões, a relação entre os dois territórios e seus habitantes é anterior à criação dos Estados nacionais na região. Mas certamente o ponto de inflexão para os conselheiros estava no período em que dom João VI anexou o território da Banda Oriental, transformando-o na província Cisplatina. A mesma Cisplatina que se tornaria Estado Oriental do Uruguai a partir da Convenção de Paz assinada entre a Confederação das Províncias Unidas e o Império do Brasil, em 1828, sob mediação da Inglaterra, e que encerra a guerra iniciada em 1825, que buscava a independência do Uruguai.

Em 29 de julho de 1844, a Seção de Negócios do Estrangeiro reuniu seus conselheiros para discutir a questão das nações do Rio da Prata pela primeira vez. Até então, os pareceres vinham tratando de consultas diplomáticas específicas. Nesse momento, os conselheiros discutiram exaustivamente as formas de conseguir negociar um tratado definitivo de paz, uma vez que a Convenção de 1828 era provisória e estipulava que, em até cinco anos, seus termos estariam expirados. Uma das principais questões está no papel do próprio Estado Oriental do Uruguai em relação a essa convenção, dado que ela foi assinada apenas entre o Império e a Confederação. Com o Uruguai excluído da equação, restavam muitas coisas a serem acordadas entre o Brasil e seu vizinho argentino, especialmente a questão dos limites.

Esse também é o primeiro parecer em que o Conselho não teve uma decisão unânime. A discussão iniciou por tentar estabelecer que limites que caberia ao Império pleitear à luz da Convenção de 1828 e quem seria o interlocutor responsável pela execução do tratado: o Estado Oriental do Uruguai ou a Confederação, outro signatário da convenção. A grande questão nesse segundo caso, segundo os conselheiros, era que a convenção não admitia a presença do Estado Oriental e não o julgava ente capaz, devendo-se considerar este abso-

luto e soberano apenas após passado um período, que seria determinado no tratado definitivo de paz entre o Império e a Confederação. Os conselheiros repetirão em inúmeras ocasiões a fórmula de lord John Ponsonby, que intitulava o Estado Oriental como um “algodão entre cristais”. Na percepção dos conselheiros, a paz naquele país era vital para garantir que o Uruguai executasse tal papel.

Um dos grandes problemas do Império, segundo a maioria dos conselheiros, era a inexistência de um dispositivo que estabelecesse os limites exatos com o Estado Oriental. Essa questão foi abordada ainda nas primeiras consultas nas quais o Conselho tratou do tema da guerra no Uruguai. Os conselheiros acreditavam que, na inexistência de um tratado entre os dois países, os limites seriam aqueles da Província Cisplatina (Brasil, 2023a, p. 227), estabelecidos em 1819 entre o Império e o *cabildo* de Montevideú, sob os cuidados do visconde de Laguna.

O conselheiro Caetano Maria Lopes Gama se manifestou contrariamente à leitura da maioria do Conselho, defendendo que a inexistência do tratado definitivo de paz não influiria na responsabilidade do Brasil de defender a independência uruguaia. Para isso, Lopes Gama evocou teóricos do período, buscando com isso explicitar o papel de um tratado transitório em relação a um definitivo, afirmando que “As convenções transitórias são perpétuas pela natureza da cousa; de sorte que, uma vez cumpridas, elas subsistem independentemente de quaisquer mudanças, que depois ocorram” (Brasil, 2023a, p. 248). Nesse sentido, o conselheiro foi além e propôs frontalmente que a legação de Montevideú recusasse tanto o tratado de aliança quanto a proposta para o tratado definitivo de paz colocada por Rosas, como forma de cumprir as responsabilidades com a defesa da independência uruguaia.

Georg Friedrich von Martens e Johann Ludwig Klüber, citados por Lopes Gama, são juristas alemães ligados ao jusnaturalismo, que defendiam princípios universais como soberania, igualdade jurídica e direitos dos povos. Ambos representam uma transição no direito internacional, reconhecendo a importância de tratados, costumes e práticas estatais. Lopes Gama conciliou essas abordagens ao afirmar que o direito das gentes exigia do Brasil o respeito aos tratados e à soberania uruguaia, mas que, diante das novas circunstâncias, a intervenção brasileira se justificava. Para isso, era essencial que o Uruguai fosse parte responsável nos tratados de limites, considerados fundamentais pelo Conselho.

A maioria do Conselho, ao definir os limites desejados para o Império, recorreu aos *Anais da Capitania de São Pedro*, do visconde de São Leopoldo, estabelecendo uma linha divisória que se iniciava na Angustura de Castilhos, seguia pelas vertentes da Lagoa dos Palmares, cortava o arroio de São Luiz e acompanhava a margem ocidental da Lagoa Mirim até o rio Jaguarão, garantindo ao Brasil as margens da lagoa e as fozes dos principais rios da região. Essa delimitação era mais ampla do que a atual, incluindo o território ao sul do Qua-

raí até o Arapey, área então ocupada por estâncias brasileiras estabelecidas desde o período da Cisplatina (Menegat, 2020). Os conselheiros viam como prejudicial reconhecer o termo de incorporação da Cisplatina de 1821, que favorecia os uruguaios na posse de territórios entre o Arapey e o Quaraí e entre Castilhos Grande e Jaguarão, defendendo, assim, a expansão da linha divisória ainda além daquela de 1819.

Para justificar essa pretensão, os conselheiros recorreram à tradição portuguesa de fronteiras naturais, preocupando-se especialmente com o acesso oriental à Lagoa Mirim e com as indefinições dos tratados anteriores sobre a posse de portos e margens. Consideravam essencial garantir a exclusividade brasileira na navegação da Lagoa Mirim e a posse do porto de Castilhos, assegurando vantagens estratégicas tanto para a defesa quanto para eventuais ofensivas contra Montevideú. No oeste, a linha do Arapey era vista como o limite ideal, pois transferir esse território ao Estado Oriental seria inaceitável para os estancieros brasileiros ali estabelecidos, reforçando a relevância dos interesses agrários na definição das fronteiras (Vargas, 2021).

Nesse ponto, Lopes Gama divergiu do Conselho de Estado. Sua posição foi marcada por um repúdio contundente às propostas da maioria, que admitiam negociar as fronteiras com o Uruguai com o objetivo de facilitar uma futura reconquista do território. Para Lopes Gama, tais hipóteses violavam frontalmente o direito das gentes, demonstrando o choque entre o jusnaturalismo – que defendia princípios universais de justiça e respeito à soberania – e a tradição expansionista herdada da política portuguesa, baseada na ocupação e redefinição constante de limites (Martins, 2007). Esse embate evidencia a visão de que, no novo contexto das nações sul-americanas independentes, já não era mais admissível subordinar as relações internacionais a projetos de expansão territorial, sendo necessário alinhar-se aos princípios do direito internacional moderno e ao reconhecimento mútuo entre Estados.

Martins observa que, mesmo diante de aparentes consensos, havia momentos de confronto explícito entre diferentes projetos políticos e concepções jurídicas. Nessas ocasiões, conselheiros como Lopes Gama podiam se posicionar de forma veemente contra as propostas que, a seu ver, feriam princípios do direito das gentes e do jusnaturalismo, como a ideia de manipular fronteiras para facilitar futuras expansões territoriais. Para a autora, essas divergências evidenciam a tensão entre a permanência de práticas políticas tradicionais – como a lógica expansionista portuguesa – e a necessidade de adaptação ao novo contexto internacional, no qual o Brasil buscava legitimar-se como Estado-nação respeitador do direito internacional moderno, uma tendência também apontada nos políticos imperiais – ainda que para período anterior – por Slemian (2006, p. 50). Maria Fernanda Martins entende que o Conselho de Estado era tanto depositário de velhas tradições quanto palco de disputas e adaptações, refletindo os limites e as possibilidades de renovação política no Império (Martins, 2007, p. 187).



A maioria dos integrantes do Conselho de Estado não pensava como Lopes Gama, como é deduzível. Avaliando as possibilidades de negociação, os conselheiros aventaram a possibilidade de pleitear menos território na região do entorno da Lagoa Mirim, mas ainda garantindo que aos uruguaiois ficasse vetada a navegação. Essa percepção estratégica do espaço envolvia a possibilidade de, num futuro não distante, reconquistar militarmente a República do Uruguai. Pesando as chances de sucesso, afirmavam:

Esta disposição não tira aos orientais (supondo existente a Convenção de 1819) mais do que algum terreno de pouca importância para eles, que prezam mais os campos de criação, e nestes há muitos rios e alagadiços segundo consta, e para o Império convém muito, porque fica com os rios na parte em que são navegáveis; ou pelo menos com uma tal extensão deles que muito fácil será, depois de povoados, obstar a sua navegação (Brasil, 2023a, p. 234).

Dois pontos são interessantes nessa afirmação dos conselheiros. O primeiro é que aos uruguaiois interessam os campos de criação, como se os habitantes da província do Rio Grande do Sul não tivessem o mesmo interesse e os brasileiros que viviam no norte do Uruguai não buscassem o território daquele país em razão de suas pastagens. A pecuária era a principal atividade para a região e seus derivados representavam um papel importante na economia imperial (Vargas, 2021, p. 9). Mas, mais do que isso, mostrava que os conselheiros que aprovaram o parecer e, principalmente, seu relator, Bernardo Pereira de Vasconcelos, se não pensavam o espaço do território uruguaio como mera extensão do domínio imperial, certamente não o enxergavam como parte de uma região integrada, marcada por interesses econômicos comuns. Bernardo Pereira de Vasconcelos, ao desconsiderar que os uruguaiois buscavam os campos de criação pelos mesmos motivos que os criadores de gado do Rio Grande do Sul e os próprios brasileiros estabelecidos no norte do Uruguai, revela sua incapacidade de perceber a existência de uma dinâmica regional platina, onde a pecuária e o aproveitamento das pastagens constituíam a base econômica compartilhada entre brasileiros, uruguaiois e argentinos. Essa visão limitada, herdada de uma tradição política centralizadora, impedia o reconhecimento de que o espaço platino formava uma unidade econômica e social, atravessada por fluxos, interesses e redes que transcendiam as fronteiras nacionais recém-estabelecidas.

Por outro lado, temos a ideia de que, povoado, o território estaria protegido. Como demonstram muitos estudos (Aita, 2020; Menegat, 2020; Duffau, 2022), a zona fronteiriça entre Brasil e Uruguai era uma fronteira agrária então bastante consolidada. Aquela porção do território estava completamente ocupada, ainda que, pela característica da pecuária ali desenvolvida, de forma bastante rarefeita. Contudo, especialmente na região mais próxima do Oceano Atlântico, as propriedades em geral eram pequenas para os padrões locais, por



uma característica de ocupação mais antiga (Menegat, 2015, p. 52), não superando a dimensão de uma légua.<sup>2</sup> Ao que tudo indica, assim como na questão dos limites naturais, ainda imperava a sensação de que a posse, como os portugueses estabeleciam, era assegurada pela ocupação, o que não se confirmou na região durante a consolidação de seus Estados nacionais.

Contrária a esse entendimento foi a instrução do ministro Paulino Soares de Souza, de outubro de 1843, à missão diplomática enviada ao Paraguai e chefiada por José Antônio Pimenta Bueno. Soares de Souza afirmava “explicitamente para não utilizar o princípio do *uti possidetis* como parâmetro para qualquer ajuste de limites” (Aubert, 2024, p. 92). Essa postura bastante pragmática frente à possibilidade de Montevidéu cair nas mãos de Rosas demonstra o ajuste entre a velha tradição diplomática – aqui representada pelo *uti possidetis* – e a percepção de que, com a mudança do contexto, as responsabilidades de manter a soberania exigem novas posturas. Nesse caso, manter a soberania exigia garantir a navegação até o Mato Grosso por meio dos rios Paraná e Paraguai. O ministro era um dos conselheiros do Império e, embora essa postura não tenha sido tomada no âmbito do Conselho de Estado, mostra que as divergências podiam se manifestar em outras esferas.

Os debates dos conselheiros acerca da possibilidade de considerar o Uruguai soberano e absoluto em sua independência anteriormente apontada, surgem em diversos momentos e merecem ser analisados. Como vimos, essa não era uma postura unânime, sendo questionada por Lopes Gama abertamente em julho de 1844. Contudo, para a maioria da Seção de Negócios Estrangeiros ainda pairavam dúvidas quando da consulta de 3 de setembro de 1845. O parecer da Seção, novamente sob relatoria de Bernardo Pereira de Vasconcelos, aponta que o país não poderia ser considerado plenamente independente, como se pretendia após algum tempo da Convenção de 1828:

Longe de haverem diminuído, têm pelo contrário acrescido novas razões que fazem necessário o tratado definitivo de paz. A República do Uruguai, desde que foi proclamada a sua independência, tem sido dilacerada por muitas comoções intestinas; um dia é Fruto, outro Lavallega, outro Oribe, quem aspira ao mando supremo, e empregam para o conseguir não os meios legítimos, mas os condenados por todas as nações

<sup>2</sup> É difícil mensurar o tamanho de uma légua nesse caso. A fonte para a informação é o “Relatório da Repartição de Negócios do Estrangeiro”, de 1850, em que se encontra uma lista dos brasileiros e suas propriedades no norte do Estado Oriental. Contudo, a légua usada (se a portuguesa ou a espanhola não é especificado, e como o relatório foi produzido com base nas informações colhidas pelos comandantes na fronteira, os dados também não são precisos. Em trabalho anterior (Menegat, 2015) discuti isso e optei por usar a conversão usada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) como medida de equivalência, sendo ela de 6.600 m<sup>2</sup> ou 4.356 ha Forest-GIS. Ver: *Tabela de medidas agrárias não decimais*. Disponível em: [https://www.forest-gis.com/mapas/TABELA\\_MEDIDA\\_AGRARIA\\_NAO\\_DECIMAL.pdf?srsltid=AfmBOoq2Ib1yzAKWdk6PgrgUDaieB3Ne2s3mbxPP-bzf5JeyPLqPNNlm](https://www.forest-gis.com/mapas/TABELA_MEDIDA_AGRARIA_NAO_DECIMAL.pdf?srsltid=AfmBOoq2Ib1yzAKWdk6PgrgUDaieB3Ne2s3mbxPP-bzf5JeyPLqPNNlm). Acesso em: 4 jan. 2025.

cultas: as revoltas, a força armada, em uma palavra: ferro, fogo e sangue. A Província de Montevideu, pois, hoje precisa mais do que em 1828 da proteção das duas altas partes contratantes e, portanto, há hoje, mais do que então, necessidade do tratado definitivo de paz (Brasil, 2023a, p. 411).

É importante ressaltar, contudo, que as tais “lutas intestinas” não são apenas um problema em si. A forma como são descritas pelos conselheiros, e mesmo por outras autoridades do Império, as coloca na condição de característica endêmica da escolha pelo republicanismo nas nações da América espanhola, num esforço de constituir o caos e a guerra como um contraste inevitável ao que os mesmos conselheiros definem como a estabilidade e solidez inerentes ao sistema monárquico. Nessa argumentação, surgida na documentação pela primeira vez ainda em 1844, quando a revolta dos farroupilhas na Província do Rio Grande de São Pedro ainda não havia findado, o Conselho escolheu por ignorar o ciclo das revoltas regenciais iniciado mais de uma década antes e que assolou o Império com conflitos em diferentes províncias.

Mais honesta sobre rebeliões e revoltas foi a declaração do visconde de Olinda que, assim como Lopes Gama, pediu para ter seu voto registrado em separado no parecer de 29 de julho de 1844. Olinda afirmou:

Quanto ao assunto que a neutralidade era a política que nos convinha, decididas ficaram todas as questões desta natureza. Aquele princípio não foi aconselhado senão pelas necessidades internas que nos acompanham; em circunstâncias mais felizes outra deverá ser a marcha que devêramos seguir (Brasil, 2023a, p. 260).

O visconde de Olinda não tinha as mesmas objeções que Lopes Gama. Sua divergência era em relação à necessidade de cumprimento de todas as cláusulas da Convenção de 1828. Assim como Lopes Gama defendeu que o direito das nações precisa se adaptar às circunstâncias, ao ver tratados citando Klüber, Olinda defendia que a obrigação brasileira de sustentar a independência do Uruguai poderia não fazer mais sentido, dados os 16 anos decorridos desde então e as mudanças nas circunstâncias. Contudo, o visconde reafirma algo que Lopes Gama havia dito em seu parecer, que caberia ao Império apenas sugerir uma organização do Estado uruguaio de forma a se tornar mais estável. Contudo, suas motivações são mais pragmáticas que os princípios superiores do direito das gentes, acreditando que o efeito de uma intervenção do Império sobre o tema não surtiria um efeito positivo sobre a população do país vizinho. Como muitos conselheiros, ele lastima a forma como os uruguaios se organizam politicamente.

Nesse sentido, o desprezo dos conselheiros em relação aos “procedimentos” das lideranças políticas platinas se mostra como juízo que se estende a toda população do Estado

Oriental do Uruguai. Aos olhos do Conselho de Estado, uma possível intervenção brasileira na Guerra Grande seria retribuída com “ingratidão”, dado que o histórico dos uruguaiois indicava que, uma vez livres dos argentinos, tendiam a voltar-se contra os brasileiros e expulsá-los (Brasil, 2023b, p. 404). Novamente, a percepção do relator – Bernardo Pereira de Vasconcelos – denotava que a maioria do Conselho não considerava o Uruguai como uma nação em toda sua acepção. Na mencionada Consulta de 29 de julho de 1844, a Seção declarou que não acreditava que o Uruguai fosse se tornar um Estado “maduro” para se considerar independente senão após alguns anos de acabada a guerra (Brasil, 2023a, p. 239).

Retornando ao parecer de setembro de 1845, é importante apontar que, mais uma vez, Lopes Gama se colocou contrário e pediu voto separado. Não foi o único, tendo o feito também Francisco de Paula Souza. Este, por sua vez, havia demonstrado forte preocupação em manter a posição brasileira dentro do que seria considerado pelas “grandes nações” como correta. Aqui, especialmente a percepção dos britânicos, preocupava Paula Souza. Muito mais do que se preocupar com o Uruguai como nação, o conselheiro se preocupava com aquela que considerava uma nação igual, a Grã-Bretanha. Portanto, mesmo que o jusnaturalismo fosse um guia importante da política internacional – mais para uns que para outros, como pudemos ver – existia uma escala dos países que estavam mais ou menos próximos de serem considerados nações.

A concepção de “nação incompleta” não se restringe ao Uruguai. Ao discutir a questão do Paraguai e a possibilidade de um tratado ofensivo-defensivo entre o Império e aquela república na Consulta de 17 de maio de 1847 (Brasil, 2023b, p. 373-383), os conselheiros – e aqui os relatores são o visconde de Abrantes, Bernardo Pereira de Vasconcelos e Lopes Gama, com parecer unânime – não demonstraram opinião menos desprestigiada. Repetiram diversas vezes o adjetivo “primitivo” para descrever a organização daquela república e, ao falar da população, os termos demonstraram todos os preconceitos ligados à origem indígena desta.

Falta-lhe uma organização judiciária e administrativa; seus habitantes, em geral, carecem da inteligência necessária para o exercício dos empregos públicos, ainda os mais subalternos; seu sistema de finanças é tanto mais defeituoso quanto é fundado no monopólio e no arbítrio; suas tropas, sem o mínimo grau de disciplina, são comandadas por homens faltos de perícia militar, enfim, sua população, ainda semibárbara, está enxada de prejuízos e enervada pelos antigos hábitos da raça guarani, e pela tirania e longa duração da ditadura de Francia! (Brasil, 2023b, p. 376).

A Seção indicou os riscos de um tratado ofensivo-defensivo, especialmente preocupada com uma possível má reação argentina, mas deixou claro que o Império não só poderia oferecer seus recursos, como o desfecho de tal ação podia ser salutar, especialmente no que to-

cava à possibilidade de formar militares paraguaios no Brasil. A política de tutela se desenhava, justificada pela “incompletude” dos Estados nacionais vizinhos.

Os conselheiros propõem uma série de ações de auxílio ao Paraguai, que, segundo eles, seria capaz de “regenerar tal nação”. Além da formação de oficiais no Brasil, fator decisivo para garantir o avanço paraguaio em direção às nações cultas, o envio de militares brasileiros para garantir que o Paraguai tivesse uma tropa disciplinada, era questão fundamental para os conselheiros, “que pareciam entender a população daquele país como incapaz de seguir ordens”. O auxílio técnico e material para construção de embarcações que permitissem o controle dos rios Paraguai e Paraná no território do país era elemento primordial para a garantia dos interesses brasileiros na fronteira do Mato Grosso, Paraná e São Paulo. Mas, acima de tudo, a posição condescendente dos conselheiros se concentrava no fato de que o Paraguai não poderia defender sua independência sozinho e precisaria, além de suporte militar, de uma condução política que exigiria do Império esforços não apenas materiais, mas intelectuais.

Nesse sentido, é possível traçar outro paralelo entre o Paraguai e Uruguai, ao menos no que tange à percepção dos conselheiros. Ao debaterem os auxílios que o Império deveria conceder para garantir a independência de ambas as repúblicas, sempre se coloca a questão de que o auxílio não pode inibir tais repúblicas de formarem seus próprios exércitos para se defender, fazendo com que o Império tenha sempre que intervir para protegê-las. Ao expressar isso, os conselheiros deixavam implícita sua crítica às formas de organização das repúblicas platinas e sua concepção de que tais nações não possuíam capacidade de se organizar de forma soberana, sendo mister que o Império interferisse nesse processo sempre que fosse possível sistematizar sua ação, de modo a não ser considerada uma ofensa ao direito das nações.

## Repúblicas e caudilhos: o “elemento americano”

Em diferentes contextos, o Conselho de Estado expressaria seu desagrado com a escolha republicana feita pelas nações vizinhas no continente. Segundo os conselheiros, esse era o principal motivo pelo qual a política era conduzida, tendo o elemento da guerra e da dissensão tão presentes. Nesse sentido, o constitucionalismo na monarquia brasileira tomava sempre um caminho diverso daquele seguido nas repúblicas da América do Sul. Mais do que uma contraposição entre monarquia e república, tão marcada no discurso dos conselheiros, talvez possamos pensar nas diferenças entre um regime, o monárquico brasileiro, que manteve uma organização social com poucas mudanças em relação ao período anterior à independência, e os novos regimes políticos das repúblicas ex-colônias espanholas, que construíam novos arranjos entre suas forças de poder, incluindo a participação do povo co-

mo parte do exército. A política nas repúblicas do Prata incluía a lealdade política à líderes militares regionais (indivíduos), enquanto a política monárquica era muito organizada por acordos dentro da elite, representando uma política muito menos individualizada.

O debate em torno das lideranças platinas e da impossibilidade de o Império confiar em tais sujeitos é bastante interessante e revela também a percepção negativa dos conselheiros em relação aos seus principais interlocutores nesses países. Em diversas ocasiões, os conselheiros se detiveram para discutir sobre indivíduos específicos. Fructuoso Rivera foi, certamente, o mais discutido. Rivera, que iniciou sua carreira política e militar servindo a Coroa espanhola e depois passou ao serviço do barão de Laguna durante a ocupação portuguesa da Banda Oriental, foi o primeiro presidente eleito do Uruguai. Rivera foi o líder do golpe que retirou Manuel Oribe – o segundo presidente – de seu posto, em 1838. No ano seguinte, Oribe retornou, juntamente com Justo José Urquiza e Juan Antonio Lavalleja, comandando parte do exército argentino e iniciando a guerra contra seus adversários.

O Conselho de Estado, ao longo de 1846, dedicou quatro consultas a discutir a situação de Rivera. Naquele momento, depois de derrotado em India Muerta em 1845, encontrava-se exilado no Rio de Janeiro e pedia passaporte com destino a Assunção, onde o governo dos colorados alegava que ele seria colocado na posição de ministro plenipotenciário. Em parecer de 30 de janeiro de 1846, a maioria das seções reunidas – dos Negócios Estrangeiros, do Império e da Fazenda – votou com o relator, outra vez Bernardo Pereira de Vasconcelos, para não o conceder tal passaporte. Contudo, essa foi uma decisão que teve muitos votos em separado manifestando contrariedade e que será discutida adiante.

Acredito ser importante precisar os termos da aceitação da presença de Rivera como refugiado no Império. Rivera, assim como opositores argentinos do governador de Buenos Aires, como Juan Manuel de Rosas, tinha sido aliado dos rebeldes farroupilhas no Rio Grande do Sul ao menos desde 1838 (Guazzelli, 2013). Esse seu histórico e sua adesão aos defensores da independência uruguaia em 1825, quando estava a serviço do Império na Cisplatina, muitos anos antes, não depunham a favor de Fructuoso Rivera frente ao governo monárquico. Assim, as condições de seu refúgio passaram, antes de mais nada, por sua retirada da província do Rio Grande do Sul para a Corte, longe da fronteira, de onde poderia rearticular uma nova incursão ao Estado Oriental, implicando o Império como seu auxiliar; depois, quando estabelecido no Rio de Janeiro, estava proibido de encontrar-se com outros uruguaio exilados e mesmo com rebeldes brasileiros anistiados das revoltas regenciais. Segundo a Consulta de 16 de dezembro de 1846, Rivera respeitou tais termos enquanto se manteve sob os cuidados do Império.

Nada disso impediu que, nos meses anteriores, os conselheiros emitissem opiniões pouco confiantes acerca de seu caráter. Por um lado, o Conselho de Estado reconhece sua capacidade militar, inclusive indica que Rivera talvez seja “o principal general da América do

Sul em guerra de recursos” (Brasil, 2023b, p. 53) naquele momento, com uma capacidade enorme de agregar seguidores; rememora que ele foi presidente legítimo do Estado Oriental logo após a independência e que esteve em serviço militar ativo como general da República desde a Guerra da Cisplatina. Contudo, é nesse prestígio que reside também sua capacidade de dano. Quando não esteve no poder, Rivera se tornou chefe das forças opositoras e usou a guerra, ao invés dos canais eleitorais, como forma de garantir seus desejos (Zubizarreta; Etchechury-Barrera, 2014, p. 10). E assim, reconhecem os conselheiros que “aparecendo em qualquer ponto do Estado Oriental o general Rivera, ei-lo imediatamente cercado dos restos das forças da Índia Morta” (Brasil, 2023b, p. 53) de forma a reiniciar as hostilidades contra Oribe.

Ao discutirem inicialmente o pedido de passaporte, a principal preocupação dos conselheiros era um possível rompimento da posição de neutralidade. Essa possibilidade se mostrava tão funesta, que a primeira consulta foi realizada no Pleno, ou seja, todas as Seções do Conselho de Estado estiveram reunidas para emitir suas opiniões. Um dos grandes problemas em relação à emissão de passaporte para Rivera estava na própria incapacidade do Império de controlar suas fronteiras no Prata. As tropas de Rivera, após Índia Muerta, buscaram refúgio no Rio Grande do Sul e ali foram “internadas”, com a condição de que não retornassem ao Estado Oriental. Contudo, os conselheiros reconhecem que não existe força imperial no Rio Grande do Sul capaz de impedir tais tropas de se reunirem com Rivera, no que eles chamam de “imensa e escancarada fronteira”.

Francisco de Paula Souza votou junto com a maioria, mas esclareceu que não o fazia pelos argumentos apresentados, mas “pelo princípio da neutralidade e não da utilidade e conveniência” (Brasil, 2023b, p. 55). De fato, Paula Souza se colocava, ao menos em relação a essa consulta, alinhado mais à acepção evocada pelo relator ao citar “*Le droit des gens*” (O direito das gentes), publicado em 1758 por Emer de Vattel (1714-1767). Essa obra, fundamental para diplomatas e juristas latino-americanos no século XIX, conciliava o jusnaturalismo com o reconhecimento de que o direito internacional também se baseava em tratados e costumes positivos, sendo fundamental para a legitimação das relações entre Estados independentes.

Paula Souza afirmava que, ao assinar a decisão, não se alinhava aos argumentos que insistiam que o Império deveria considerar os benefícios que reteria ao decidir conceder ou não o passaporte a Rivera. Com ele, se alinhou o bispo de Anemúria enquanto, no outro extremo, Lopes Gama se manifestou favorável à concessão dos passaportes. José Antônio da Silva Maia foi além e declarou que o Império não tinha direito de reter Rivera, mas não deveria fornecer nenhuma ajuda a ele em seus planos de viagem e deveria determinar que não tocasse em nenhum outro porto brasileiro. No meio do caminho ficaram o visconde Olinda

e o visconde de Monte Alegre, que declararam que o Império deveria conceder passaporte desde que não fosse para os países em guerra ou seus vizinhos.

Esse parecer, como tantos outros, tende a demonstrar que não existia uma relação partidária entre abandonar o discurso da neutralidade ou mantê-lo. Todos os conselheiros que se manifestaram estavam alinhados com os conservadores naquele momento, assim como o relator Bernardo Pereira de Vasconcelos. Ao fim, o governo imperial concedeu esse passaporte, considerando, ao contrário do parecer do Conselho, que não tinha poder para regular o destino de um cidadão estrangeiro fora do território brasileiro, mas não o fez sem antes ponderar muito sobre a situação e sobre o caráter de Rivera, informado pelo Conselho.

Mas, acima de tudo, os conselheiros e membros do governo não confiavam em dom Fructoso Rivera. Acreditavam que, como tantos estratagemas que ele já havia empregado contra o Império em ocasiões anteriores, o pedido de passaporte para o Paraguai era apenas uma desculpa para sair do Império e retornar ao Uruguai depois de recuperado. Isso implicaria o Império como colaborador da retomada e poderia colocar o Brasil em oposição à Confederação. Os conselheiros acrescentavam outros eventos ao histórico de “procedimentos” de Rivera para com o Império:

Crivado de dívidas, as viu pagas pela generosidade imperial, obteve muitas honras e postos no Brasil, e foi um dos ingratos que mais se desvelaram para separar do Império a província Cisplatina. Depois da independência desta, tem constantemente hostilizado o Império; não reconhece os limites entre o Brasil e o Uruguai, bem que definidos em legítimas convenções; não duvidou já entrar no território da província do Rio Grande pretextando sua invasão com sonhados direitos do Uruguai a este território, e ultimamente fornecia aos rebeldes do Rio Grande todo o auxílio compatível com o seu recurso, ao mesmo tempo que afetava amizade ao Brasil, e obtinha dele valiosos auxílios. Enquanto, pois, não decorre algum tempo antes de se consolidar a tranquilidade do Rio Grande, enquanto não se decidir a questão de limites entre os dois Estados, enquanto durar a presente guerra não convém permitir ao general Rivera que saia do Império, aliás perigará a tranquilidade do Rio Grande, que parece incompatível com a existência deste fermento oriental, e não é improvável que pelo menos torne a província do Rio Grande a ser teatro de guerra estrangeira, e mais devastadora do que a atual, por isso que, firmado no direito das gentes, o general vencedor respeitou o território brasileiro quanto se pôde (Brasil, 2023b, p. 55).

As seções chegaram a aventar outros destinos para Rivera, como a Europa e os Estados Unidos, mas chegaram à conclusão de que ele usaria qualquer passaporte concedido, independente do destino, para retornar ao Uruguai. Contudo, desde a primeira consulta daquele ano de 1846, ocorrida em 30 de janeiro, diversos conselheiros pediram voto em separado



para dizer que o Império, pelo direito internacional, não tinha o poder de impedir Rivera de sair de seu território.

Apesar da opinião desprestigiada sobre o general Rivera, quando, ao fim daquele ano, o ministro de Buenos Aires na Corte pediu explicações em relação à concessão do passaporte implicando a quebra da neutralidade, os conselheiros referem o bom comportamento de Rivera e demonstram que as opiniões não elogiosas também se estendem ao governador de Buenos Aires. Juan Manuel de Rosas, inclusive, foi chamado de caudilho, num sentido claramente negativo. Nessa consulta, fica clara a concepção do que seria um “caudilho” para o Conselho de Estado do Império: aquele “que só na guerra põe esperança de conservar o poder” (Brasil, 2023b, p. 318). Se Fructuoso Rivera podia ser chamado de “caudilho útil” pelos mesmos conselheiros, no sentido de servir ao Gobierno de la Defensa em Montevideo, Rosas vinha se tornando um caudilho cada vez mais petulante. Abonar Rivera nesse caso foi um ato que demonstrava que o Império não cederia às pressões de Rosas e, portanto, continuaria com sua dignidade intacta diante de um estadista considerado inferior.

As reclamações de Rosas em relação ao que considerava uma posição de intervenção brasileira, com claro prejuízo a Oribe, começaram a ser interpretadas como estratégia para cercar o Brasil. De fato, a Seção de Negócios Estrangeiros afirmou que, para Rosas, era interessante manter o estado de desordem no Uruguai, claramente com a percepção de que quem não observava a neutralidade era o governador de Buenos Aires:

É por se ingerir nas comoções políticas daquele Estado, e não por fomentá-las, que Rosas sustenta a causa de Oribe com força armada; e, não contente com este procedimento, pretende que o Brasil o aplauda e siga os seus sinistros ditames (Brasil, 2023b, p. 150).

A partir desse momento, os conselheiros começaram a duvidar de qualquer boa vontade de Rosas em relação à paz e ao Império, até que, em 1848, ficaram completamente convencidos de que suas intenções tornariam inevitável o conflito armado entre o Império e a República Argentina. Apontam que, em muitas medidas, a guerra no Uruguai e a intervenção argentina não são justas, dado que na compreensão dos conselheiros, “as guerras são legítimas só quando têm por fim reparar danos causados, haver indenizações devidas e exigir seguranças e garantias que preservem o futuro de suas horríveis calamidades” (Brasil, 2023b, p. 44). Certamente é dessa concepção que deriva a ojeriza dos estadistas brasileiros em relação ao modo de fazer política na Bacia do Prata.

Outro momento revelador do pensamento intelectual dos conselheiros surge quando fazem a comparação entre a intervenção de ingleses e franceses, com o bloqueio do Rio da Prata, e a intervenção de Rosas ao instituir Oribe como general das forças de Buenos Aires e apoiar sua invasão ao Uruguai. Segundo os conselheiros, “o governo de Vossa Majestade

Imperial deve rezear mais do elemento americano do que do europeu” (Brasil, 2023b, p. 305), ou seja, aos olhos dos conselheiros, as ações de guerra das chamadas “nações cultas” seriam infinitamente menos prejudiciais. Para os conselheiros, o produto do “elemento americano” é a guerra, a desordem e o desrespeito à política constitucional.

Em mais de um momento os conselheiros apontaram que figuras como Rivera, Oribe e, claro, Rosas – mas eles não se restringiram ao Prata, lembraram também o episódio de Santa Cruz no Peru – só alcançavam a projeção que alcançavam porque os países vizinhos adotavam o sistema republicano federalista, visto como instável. É importante destacar que a crítica à guerra como forma de fazer política não é exclusiva dos brasileiros, tal leitura é contemporânea da crítica ao caudilhismo proposta por Domingos Faustino Sarmiento em *Facundo* (1996), publicado em 1845.

É interessante observar que os intelectuais políticos do Império e os da chamada geração de 1837 no Prata compartilhavam um vocabulário comum, mesmo que defendessem posições distintas dentro do jusnaturalismo tantas vezes mencionado aqui. Nesse contexto de contraposição entre o republicanismo platino e o monarquismo brasileiro, talvez seja possível ver as matrizes de pensamento que François-Xavier Guerra (2003) apontou como resultado da emergência de novos valores, que concernem ao direito dos indivíduos em um contexto dominado pelo Antigo Regime. A partir da Revolução Francesa, segundo o autor, a noção de uma nação “una e indivisível”, mas formada por sujeitos individuais, passa a compor o horizonte mental dos liberais, no espectro mais radical das sociedades. Em outro ponto se encontram os defensores do “constitucionalismo histórico”, carregando preceitos de uma sociedade corporativa, ambas as concepções convivendo, por vezes, de forma contraditória. Talvez possamos pensar que, de alguma maneira, essa convivência contraditória esteja próxima das dificuldades do jusnaturalismo dos conselheiros do Império em conciliar os modos de fazer política nas repúblicas vizinhas.

Se pensarmos na formulação de jusnaturalismo apontada por António Manuel Hespanha para o contexto português – com base na qual provavelmente os conselheiros construíam suas concepções – e sua observação de que, ao longo do século XIX, os liberais passaram a negar a noção de pacto entre as partes, sendo essa talvez a formulação que expressava o individualismo do jusnaturalismo em suas origens no século XVII, podemos entender a forma aparentemente contraditória do uso do “direito das gentes” tanto por conselheiros do Império, numa perspectiva cada vez mais conservadora em suas decisões, quanto das lideranças políticas do Prata, que abordaram o tema de forma mais radicalizada desde os processos das independências.

A percepção tutelar sobre a independência uruguaia expressa pelos conselheiros era derivada dessa desconfiança em relação aos meios de se fazer política nas repúblicas vizinhas. O debate sobre o papel brasileiro como garantidor da independência oriental evoca a defe-

sa da honra de dom João VI, que teria sido obrigado a ocupar militarmente o Uruguai para evitar “incursões dos orientais no território brasileiro, e as calamidades que lhe elas traziam” e a memória de dom Pedro I “que com sentimentos de humanidade e religião consentiu em que [a República Oriental do Uruguai] fosse constituído soberano e independente pela Convenção de 27 de agosto de 1828” (Brasil, 2023b, p. 43). A percepção da legalidade dessas ações remete a uma noção bastante elástica do emprego daquilo que os conselheiros evocam como “direito das gentes” e “direito natural”.

Em uma leitura bastante ampla e pouco precisa, o “direito das gentes” pode ser entendido como uma teoria política que pressupõe que os governos se formam por um pacto fictício entre as partes, com obrigações mútuas para garantir a ordem e a felicidade, que o estado de natureza não assegura (Slemian, 2006, p. 48-49). As formas do “direito das gentes” foram diversas, como bem apontou Chiaramonte (2003), abrangendo desde posturas mais radicais, que defendiam a capacidade dos “povos” de alterar os pactos de governo, até visões mais moderadas, como a aceitação do “pacto de sujeição” ao monarca. Em um contexto mais amplo, Chiaramonte argumenta que esse arcabouço teórico serviu como substrato comum para os movimentos de independência na América ibero-americana no início do século XIX. Ele enfatiza o caso espanhol, no qual a ausência do rei provocou um movimento de fragmentação e a formação de “pactos” locais em nome dos “direitos dos povos” e da soberania das comunidades.

Da mesma forma, no Brasil, a política imperial justificava, com base no “direito das gentes”, as ações de ocupação da Banda Oriental em 1816, sua anexação como Cisplatina e a guerra – reconhecida como “longa e ensanguentada” – para manter aquele território como província do Império do Brasil após a independência. O mesmo “direito das gentes” serviu de justificativa para um número considerável de periódicos defender, a partir de 1822, outro destino para a Cisplatina (Winter, 2021) e depois, novamente, o “direito das gentes” serviu para justificar a organização dos Treinta y Tres Orientales, o grupo político que liderou a guerra do lado uruguaio.

Em 1835 o Império sugeriu a inclusão do Uruguai nas negociações do tratado definitivo de paz, e apenas em 1841, a pedido dos uruguaios, Buenos Aires também passou a admitir sua presença. Contudo, tanto a condição da guerra quanto adiamentos não declarados por parte da Confederação e do Império fizeram com que o tratado nunca fosse de fato levado a cabo. O tema do tratado definitivo de paz retornará inúmeras vezes ao longo dos anos seguintes, sendo abandonado apenas em 1848, quando o Conselho de Estado começa a se preparar para a guerra. A historiografia das relações internacionais vem repetindo a expressão de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o barão do Rio Branco, de que a posição do Brasil em relação ao Prata foi de uma “paz expectante” (Cervo, 1992); contudo, desde o início das negociações pela pacificação da Província do Rio Grande do Sul, o Con-

selho de Estado passou a admitir que o conflito armado com a Confederação Argentina era uma questão de tempo.

Nesse sentido, podemos retomar as discussões dos conselheiros sobre as intenções do governador de Buenos Aires. Em 20 de janeiro de 1848 o Conselho Pleno se reuniu para discutir uma série de pontos elencados pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, Saturnino de Souza e Oliveira. Tudo indica que foi uma reunião com muitas opiniões divergentes, dado que o tema teve sua discussão iniciada na reunião anterior, no dia 16 e, ainda assim, vários conselheiros pediram para publicar o voto em separado. É possível considerar essa reunião um prenúncio do tumultuado ano para os Negócios Estrangeiros, que teria quatro trocas de ministro. Um dos votos separados daquela consulta, o do conselheiro visconde de Olin- da, denunciou as manobras de Rosas de forma bastante explícita.

Não será a primeira vez que aquele governo ostenta a melhor vontade para com o Brasil, para, depois, passar a tomar a atitude mais ameaçadora em suas notas, na sua imprensa. Não será fora de propósito lembrar aqui o que se passou com o tratado assinado nesta corte pelo ministro argentino, e que não foi ratificado. Para quem sabe o mando absoluto que aquele governo exerce sobre seus agentes, e a obediência cega que estes lhe prestam, não é admissível a suposição de que o ministro argentino assinasse aquele tratado sem prévia aprovação de todos os seus artigos. Este e outros fatos devem-nos trazer de sobreaviso, quando houvermos de tratar com aquele governo (Brasil, 2023b, p. 478).

Contudo, o próprio conselheiro esclarece que não se trata de acusar a honra de Rosas ou de seu ministro na Corte, mas de entender que a Confederação age em prol de seus próprios interesses e que, portanto, o governo imperial deve fazer o mesmo. E, com isso, retoma um tópico muitas vezes ligado às relações com o Prata, o da “segurança” do Rio Grande do Sul. No horizonte dos conselheiros, ao falar dos vizinhos platinos, sempre estará a revolta dos farroupilhas na província do Rio Grande do Sul, ocorrida entre 1835 e 1845. Serão lembradas as alianças entre Oribe e os farroupilhas e depois entre Rivera e os farroupilhas, mas também suas alianças com os governadores das províncias de Corrientes e Entre Ríos, partes da Confederação (Guazzelli, 2013).

Os farroupilhas resistiram por um decênio graças ao abastecimento de cavalos e munição que essas alianças permitiram. Também foi esse contato que permitiu que os rebeldes rio-grandenses adentrassem os territórios vizinhos quando em fuga das tropas legalistas. Essas relações, tão fortemente alicerçadas no cenário tumultuado da região, não estavam desfeitas com a pacificação do Rio Grande do Sul. E os conselheiros começavam a ver movimentações que exigiam que o Império se embrenhasse na guerra ou um conflito civil poderia surgir na província (Menegat, 2021).

Ainda em 1848, iniciariam as incursões desde o Rio Grande do Sul para apresar gado em fazendas no Estado Oriental, conhecidas como califórrias. A partir daquele ponto, ficaria claro que alguns habitantes da província não estavam dispostos a manter a neutralidade. Contudo, ao contrário do que muitos historiadores têm defendido, esse seria mais um elemento num momento em que o Conselho de Estado antevia a guerra como inevitável e não o principal motivo para a intervenção do Brasil no conflito. Em 23 de dezembro de 1845, três anos antes, os conselheiros das seções da Fazenda e dos Negócios Estrangeiros haviam indicado que era fundamental ocupar as fronteiras com o Uruguai (Brasil, 2023a, p. 500). As califórrias, assim como os ataques, pela imprensa, do governo de Buenos Aires ao governo brasileiro, foram parte de um contexto em que a neutralidade não era mais sustentável.

Outro elemento bastante importante foi a perspectiva do encerramento do bloqueio anglo-francês, que teve negociações iniciadas em 1846, mas só se confirmou com os acordos assinados em 1850. A partir de 1848, com a certeza de que o bloqueio terminaria, os conselheiros puderam passar a pensar em entrar no conflito.

## Considerações finais

---

A análise das Consultas do Segundo Conselho de Estado durante a Guerra Grande (1838-1852) revela que a proclamada neutralidade do Império do Brasil era muito mais do que um posicionamento diplomático estático. Essa neutralidade, longe de ser pacífica ou imutável, foi cuidadosamente construída diante de pressões provenientes de agentes internos, vizinhos regionais e interesses internacionais.

O Conselho de Estado destacou-se como pilar fundamental no manejo dessas questões, funcionando como um fórum de debates que orientava as decisões do imperador em um período de desafios geopolíticos intensos. Inspirado em modelos europeus, mas adaptado à realidade sul-americana, o órgão conseguiu balancear os interesses estratégicos do Brasil no Rio da Prata com a necessidade de manter sua estabilidade interna e preservar relações amistosas com seus vizinhos.

A Guerra Grande uruguaia revelou, ainda, a intrincada rede de dependências e disputas que permeavam os Estados sul-americanos, exigindo do Brasil uma postura diplomática pragmática e flexível. Nesse cenário, o país buscou afirmar sua influência regional por meio de ações indiretas e negociações habilidosas, evitando confrontos diretos, mas garantindo que sua presença fosse percebida como indispensável.

Essa trajetória evidencia a complexidade do equilíbrio entre os interesses nacionais e regionais no contexto da política externa brasileira do século XIX. A atuação no Rio da Prata demonstra como o Brasil lidou com um delicado jogo de poder, no qual a neutralida-

de não era um fim, mas uma estratégia para assegurar a projeção de sua influência e consolidar sua posição como líder emergente na região.

O estudo desse período histórico oferece contribuições valiosas não apenas para entender as bases da diplomacia imperial, mas também para refletir sobre os desafios enfrentados pelo Brasil na construção de sua identidade política e estratégica no cenário sul-americano. A Guerra Grande e as decisões tomadas pelo Conselho de Estado deixam um legado que ultrapassa seu tempo, mostrando como ações planejadas e diplomacia calculada podem moldar o futuro de uma nação em tempos de incerteza e instabilidade.

## Referências

- AITA, Edsiana de Belgrado. *Fronteiras em disputa: Jaguarão e Chuí (1800-1850)*. Tese (Doutorado em História), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/114412>. Acesso em: 6 jun. 2025
- AUBERT, Pedro Gustavo. A política do Império do Brasil para a República Oriental na primeira metade do século XIX: neutralidade, intervenção e tutela. *Revista Eletrônica da ANPHLAC*, São Paulo, v. 24, n. 37, p. 82-111, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.46752/anphlac.37.2024.4179> Acesso em: 4 jun. 2025.
- BRASIL. Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: consultas da Seção de Negócios Estrangeiros (1842-1845)*. 2. ed. Brasília: Funag; Câmara dos Deputados, 2023a. v. 1. Disponível em: [https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/43-43-conselho\\_de\\_estado\\_e\\_a\\_politica\\_externa\\_do\\_império\\_consultas\\_da\\_secao\\_de\\_negocios\\_estrangeiros\\_o\\_nove\\_volumes\\_](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/43-43-conselho_de_estado_e_a_politica_externa_do_império_consultas_da_secao_de_negocios_estrangeiros_o_nove_volumes_). Acesso em: 6 jun. 2025.
- BRASIL. Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: consultas da Seção de Negócios Estrangeiros (1842-1845)*. 2. ed. Brasília: Funag; Câmara dos Deputados, 2023b. v. 2. Disponível em: [https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/43-43-conselho\\_de\\_estado\\_e\\_a\\_politica\\_externa\\_do\\_império\\_consultas\\_da\\_secao\\_de\\_negocios\\_estrangeiros\\_o\\_nove\\_volumes\\_](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/43-43-conselho_de_estado_e_a_politica_externa_do_império_consultas_da_secao_de_negocios_estrangeiros_o_nove_volumes_). Acesso em: 6 jun. 2025.
- CARVALHO, José Murilo de (coord.). *A construção nacional (1830-1889)*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. (História do Brasil Nação: 1808-2010, v. 2)
- CHIARAMONTE, José Carlos. Metamorfoses do conceito de nação durante os séculos XVII e XVIII. In: JANCSÓ, István. *Brasil: formação do Estado e da nação*. São Paulo: Hucitec, 2003. p. 61-92.
- CERVO, Amado Luiz. *História da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Ática, 1992.
- DUFFAU, Nicolás. *Breve história sobre la propiedad privada de la tierra en el Uruguay (1754-1912)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2022.
- FERREIRA, Gabriela. *O Rio da Prata e a consolidação do Estado Imperial*. São Paulo: Hucitec, 2006.
- GUZZELLI, Cesar Augusto Barcellos. *O horizonte da província: a República rio-grandense e os caudilhos do Rio da Prata*. Porto Alegre: Linus, 2013.
- GUERRA, François-Xavier. A nação moderna: nova legitimidade e velhas identidades. In: JANCSÓ, István. *Brasil: formação do Estado e da nação*. São Paulo: Fapesp; Hucitec; Ijuí: Unijuí, 2003. p. 33-60.
- MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.
- MENEGAT, Carla. "Transportando fortunas para povoar deserta e inculta campanha": atuação política e negócios dos brasileiros no norte do Estado Oriental do Uruguai (1845-1835). Tese (Doutorado em História), Universidade



Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/140904> Acesso em: 16 out. 2025.

MENEGAT, Carla. Brasileiros e pecuária no norte do Uruguai: produção e mercado em meados do século XIX. *Mundo Agrario*, v. 21, n. 46, e131, 2020. Disponível em: <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe131>. Acesso em: 6 jun. 2025.

MENEGAT, Carla. Dos cruzamentos e das fronteiras: projetos individuais e trajetória nacional: relações Brasil-Uruguai no século XIX. In: SCHMITT, Ânderson M.; WINTER, Murillo Dias (org.). *Fronteiras na história: atores sociais e historicidade na formação do Brasil meridional (séculos XVIII-XX)*. Chapecó: Editora UFFS, 2021. p. 191-211. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/djcms/pdf/schmitt-9786586545623.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2025.

SARMIENTO, Domingo Faustino. *Facundo: civilização e barbárie*. Petrópolis: Vozes, [1845] 1996.

SLEMIAN, Andréa. *Sob o império das leis: constituição e unidade na formação do Brasil (1822-1834)*. Tese (Doutorado em História Social), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-13072007-114942/pt-br.php>. Acesso em: 6 jun. 2025.

VARGAS, Jonas M. Um perfil da elite política rio-grandense e suas redes de relações com a classe dos grandes proprietários na fronteira sul (1845-1866). In: SCHMITT, Ânderson M.; WINTER, Murillo Dias (ed.). *Fronteiras na história: atores sociais e historicidade na formação do Brasil meridional (séculos XVIII-XX)*. Chapecó: Editora UFFS, 2021. p. 166-190. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/djcms/pdf/schmitt-9786586545623.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2025.

WINTER, Murillo Dias. A imprensa, a guerra da Cisplatina e a construção da identidade nacional brasileira (1825-1828). In: SCHMITT, Ânderson M.; WINTER, Murillo Dias (org.). *Fronteiras na história: atores sociais e historicidade na formação do Brasil meridional (séculos XVIII-XX)*. Chapecó: Editora UFFS, 2021. p. 213-234. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/djcms/pdf/schmitt-9786586545623.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2025.

ZUBIZARRETA, Ignacio; ETCHECHURY-BARRERA, Mario. Introducción: “aquí no hay partidos”: estudios y perspectivas sobre las facciones y grupos políticos del siglo XIX hispanoamericano. *Illes i Imperis*, n. 17, p. 7-14, 2014. Disponível em: <https://raco.cat/index.php/IllesImperis/article/view/299477>. Acesso em: 6 jun. 2025.

---

Agradecimentos aos avaliadores por seus pareceres para este artigo. Os dados de pesquisa estão disponíveis no corpo do texto. Editores responsáveis: Georgina Silva dos Santos (<https://orcid.org/0000-0002-3946-8685>), Rodrigo Bentes Monteiro (<https://orcid.org/0000-0002-6499-9912>) e Samantha Viz Quadrat (<https://orcid.org/0000-0003-1547-1000>).