

O CÔNSUL DA NAÇÃO:
VICISSITUDES DA CARREIRA CONSULAR NA CONJUNTURA DAS RELAÇÕES
EXTERIORES DO BRASIL IMPERIAL

GILBERTO DA SILVA GUIZELIN*

Nota introdutória

Em seu texto *Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos* (1992)– texto que, embora diminuto, constitui num compêndio fundamental dos principais postulados metodológicos do campo da *Begriffsgeschichte*, ou seja, da História dos Conceitos – o historiador alemão Reinhart Koselleck defende que *todo conceito está imbricado de um emaranhado de perguntas e respostas* (Idem: 137). O que pode ser traduzido em uma infinidade dual entre textos e contextos. A partir desta máxima Koselleck desenvolve a sua visão de uma história reflexiva dos conceitos. Para ele toda palavra que possa vir a ser tomada como um conceito – e que, como tal, é portadora de uma história – é constituída pelo que ele denomina de “forças diacrônicas”, em suma, de variados e distintos significados cuja acepção singular encontra-se invariavelmente ligada a um tempo histórico que é único e específico (Idem: 138-143). Nesse sentido, o autor descreve um conjunto de fontes textuais por assim dizer próprias à realização do trabalho empírico deste campo de investigação, no qual os dicionários são apontados como uma das fontes-chave à verificação da alteração no tempo do valor de um conceito em determinada língua¹.

À luz dos pressupostos teórico-metodológicos estruturados por Koselleck saímos em busca da elucidação histórica em torno da acepção singular de dois conceitos congêneres à carreira consular: o de *cônsul* e de *consulado*.

* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual Paulista (UNESP) de Franca. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

¹ Para além dos dicionários Koselleck identifica ainda as fontes que expressam linguagens do cotidiano – tais como cartas, artigos, manchetes e editoriais de periódicos –, as Enciclopédias e, também, os textos clássicos que permanecem inalterados no decorrer de suas sucessivas edições e reimpressões.

A carreira consular nos dicionários Setecentista e Oitocentista

No segundo volume do *Vocabulário portuguez e latino*, do padre Raphael Bluteau, publicado entre os anos de 1712 e 1728, o primeiro significado a que o termo cônsul encontra-se vinculado remete-nos à história política da Roma Antiga, ao defini-lo como *magistrado, estabelecido por Júnio Bruto, no tempo da República Romana* (p. 487). Seguida a esta definição Bluteau apresenta uma breve cronologia a respeito das personagens que teriam ocupado aquele que era o maior posto da administração romana antes da implantação do Império. A isto posto, o padre associa o vocábulo consulado ao *tempo que durava este magistrado* no poder. A esta acepção singular antiga do último conceito segue-se uma acepção mais moderna deste, ligando-o à prática mercantil, ao que o autor aproveita para introduzir o conceito *Consulado de Lisboa*, por ele explicado como sendo a *Casa de direitos reais* (Idem, loc. cit.) criada nos tempos da União Ibérica, pelo rei Felipe I – II da Espanha – para regularizar e atualizar a arrecadação fiscal da Coroa sobre a alfândega da capital portuguesa. O Consulado de Lisboa remetia, assim, à tradição dos reis castelhanos de autorizar os comerciantes de suas principais praças a criarem Juntas Comerciais para julgar e atender os pleitos mercantis locais (MANTECÓN, 2001).

A relação intrínseca entre a atividade consular e a prática mercantil, no entanto, só é mais bem explicada pelo padre jesuíta no nono volume de sua obra, no qual ele promove a revisão de alguns verbetes. Ainda assim, o significado dos tempos da Roma Antiga do vocábulo faz-se, mais uma vez, presente e dominante na medida em que Bluteau estabelece um distanciamento entre o Cônsul da República e o que ele chama de *cônsul de mercadores*. Título como ele esclarece *que se dá a uma espécie de ministro, que os reis enviam para terras estranhas, e amigas, com as quais há comércio exercendo, portanto, segundo a sua visão, um ofício ainda muito inferior à dignidade dos antigos* (BLUTEAU, 1728: 257). Isto porque, diferente dos “antigos” cônsules que tinham uma tarefa digamos hercúlea de gerir a velha Roma, as obrigações dos cônsules de sua época resumiam-se a *atender a tudo o que pode*

favorecer o comércio e fazer justiça aos mercadores de sua nação, em todas as diferenças que pode haver entre eles (Idem: loc. cit.).

Revisado em 1789, pelo dicionarista António de Moraes e Silva que informava ter “reformado” e “acrescentado” o *Diccionario da lingua portugueza composto por D. Raphael Bluteau* e, novamente em 1813, quando na segunda edição deste Moraes e Silva anunciava ter “recopilado”, “emendado” e “muito acrescentado” os vocábulos até então impressos, o termo *cônsul* é relativamente enxugado, sendo apresentado de forma sumária como “*s. m. Magistrado romano que sucedeu em lugar dos reis expulsos; que conhece de matérias comerciais entre os seus nacionais nos portos estrangeiros*” (SILVA, 1813: 454). Quanto ao termo *consulado*, embora este – como o seu congêneres anterior – tenha permanecido em primeiro e segundo plano associado ao tempo de jurisdição dos *cônsules romanos* e à fazenda alfandegária dos portos abertos ao comércio respectivamente, dois novos significados lhe são incorporados: o de *Cônsules das Nações Estrangeiras* e a expressão *fazer o seu consulado*.

O primeiro faz referência à prática cada vez mais comum entre os Estados europeus do princípio do século XIX, em meio à ascensão e consolidação do princípio do liberalismo comercial entre as suas relações, de credenciarem nos portos extranacionais agentes oficiais para proverem *as coisas e pessoas do comércio de suas nações*. Nesse sentido, entre as obrigações do *Cônsul da Nação* listadas por Moraes e Silva, estava a de julgar *causas do comércio e navegação perante as Juntas ou Consulados*, bem como fazer e cobrar *justificações de presas, naufrágios, sinistros [e] causas de arribadas* (Idem: loc. cit.). A esta função de caráter protecionista dos interesses comerciais de seus compatriotas enquadrava-se ainda a expressão *fazer seu consulado*, frase segundo o dicionarista *nova, mas necessária, e que exprime brevemente muitas coisas* (Idem: loc. cit.). Mas que coisas? Infelizmente Moraes e Silva é econômico em sua definição! Somente na quarta edição de seu *Diccionario*, vinda a público em 1831 por iniciativa de Theotônio José de Oliveira Velho, que alguma novidade sobre a expressão é introduzida na descrição do verbete por meio de uma breve menção de que ela seria originária dos fundamentos do direito mercantil internacional então em vigor (SILVA, 1831: 448)². Mas voltemos ao *Cônsul da Nação Estrangeira*. Ao fixar este novo

² De acordo com o estadista luso-brasileiro José da Silva Lisboa, em seu *Princípios de direito mercantil* (1798), a expressão surge no bojo das novas ordenanças da Marinha Francesa, em finais do Setecentos, quando todos os mestres e capitães de navios que portassem a bandeira francesa passaram a ser obrigados a fazer *relatório*,

conteúdo ao vocábulo consulado e, portanto, igualmente ao de cônsul o dicionário de Moraes e Silva revela-se uma fonte indiciária³ significativa para a compreensão do processo de reorganização e de ressignificação pelo qual a instituição consular passou no decorrer do século XIX. Curioso nesse sentido é verificar a associação entre os verbetes *cônsul* e *nação* desenvolvida pelo lexicólogo.

Segundo Marco Pamplona, que investigou o processo de mudança semântica pelo qual o conceito nação passara nos dicionários da língua portuguesa, no período de 1750 a 1850, os aspectos de natureza étnica, cívica e política deste se intensificaram ao ponto de lhe denotarem novos contornos. Com efeito, assinala o historiador, no próprio *Diccionario* de Moraes e Silva, nomeadamente em sua quarta edição, embora o termo nação seguisse de modo acentuado vinculado aos seus significados cívico e etnoculturais “antigos” – sendo comumente utilizado para designar a gente de um país ou região que compartilhavam da mesma língua, leis e direitos e, de maneira inversa, para identificar ainda o não igual, ou seja, o “outro” – a acepção política da palavra também se fazia presente, sendo ela ainda empregada para definir aglomerados de gente politicamente organizados a exemplo da nação francesa, espanhola e portuguesa mencionadas pelo próprio dicionarista (PAMPLONA, 2009: 163-164). Posto isto, é presumível que a junção dos verbetes *cônsul* e *nação* em uma única expressão a partir daquela quarta edição do *Diccionario* de Moraes e Silva constitua um dos primeiros indícios da redefinição e da ressignificação da carreira consular de modo a expressar os vínculos que os encarregados consulares mantinham com os serviços diplomáticos dos Estados-nação emergentes da onda revolucionária liberal de finais do Setecentos e princípio do Oitocentos.

Cabe fazer aqui, entretanto, uma breve explanação quanto ao entendimento dos internacionalistas sobre esta questão, visto que, na visão destes o consulado enquanto uma repartição pública estabelecida por um Estado em um porto ou em uma cidade de outro Estado, cuja chefia é delegada a um servidor público, o qual se denomina cônsul (ACCIOLY,

declaração, ou processo verbal da viagem perante o Almirantado do lugar, e se possível na presença de um cônsul da França, 24 horas depois de sua chegada ao porto, [sob] pena de multa arbitrária (p. 106).

³ A referência à noção de paradigma indiciário, formulada por Carlo Ginzburg (2003: 143-179), não é um simples recurso retórico de nossa parte. Compartilhando do entendimento de Reinhart Koselleck (2006: 89-118) de que, a relação entre a história dos conceitos e a história social é mais ampla do que pode parecer – mesmo em se tratando de diferentes modos de se abordar e de se servir dos textos –, usamos também dos princípios investigativos propostos pelo historiador italiano para desenvolver a crítica as nossas fontes e, por sua vez, resgatar a história contida por trás do conceito sobre o qual lançamos nossos olhares.

2011: 423) é algo relativamente recente na história da instituição consular. Dependendo do manual de direito internacional que se consulte os antecedentes do emprego consular retrocedem ou à época da Grécia Antiga – quando uma cidade-estado nomeava um cidadão de outra cidade-estado grega (os chamados *proxenos*) para velar pelos interesses e proteger os seus cidadãos que ali negociassem ou residissem (BEVILAQUA, 1944) – ou ao tempo das Cruzadas no período medieval – quando se tornou prática comum primeiro entre os comerciantes das cidades italianas e, depois, entre os demais comerciantes da Europa estabelecer feitorias em diferentes localidades a fim de prestar assistência jurídica a seus compatriotas (SILVA, 1959: 39) –, entretanto, os peritos em direito internacional público são unânimes em ressaltar que as prerrogativas públicas do representante consular, tal qual exposto mais acima, são bem mais recentes. Elas remontam ao momento da formação dos primeiros Estados centralizados e do desejo cada vez mais crescente entre os monarcas de dilatarem sua autoridade sobre as comunidades, juntas e guildas comerciais de seu território (Idem: 40). Nomeado, agora diretamente pelo soberano, o cônsul perde a sua personalidade comunitária e adquire um caráter administrativo público e institucional.

Todavia, é somente no contexto da expansão econômica e comercial do século XIX que os cônsules de carreira, ou seja, os agentes oficiais instruídos e estabelecidos nas repartições dos negócios estrangeiros de suas respectivas nações vêm a se desenvolver plenamente. Não por acaso, quando Moraes e Silva faz menção ao Cônsul da Nação é, justamente, o momento em que as atribuições jurídicas, administrativas e comerciais do cônsul estão em vias de se concretizar tanto no quadro específico da diplomacia imperial brasileira, como no quadro da diplomacia internacional Oitocentista como um todo.

A carreira consular no Oitocentos: uma breve contextualização

A sociedade internacional Oitocentista é, *grosso modo*, uma sociedade moldada segundo as normas e valores reguladores do sistema interestatal⁴ europeu inaugurado a partir

⁴ *Sistema e sociedade internacional* não são sinônimos. São conceitos originados, inclusive, de *Escolas* distintas do campo da Ciência Política: o primeiro encontra sua base na *Escola Francesa* desenvolvida a partir dos estudos de René Girault, Pierre Renouvin, Jean Baptiste Duroselle e Raymond Aron. Conferir deste último, sua obra *Paz e guerra entre as nações* (2002: 153-188). O segundo, por sua vez, é um conceito bastante caro da

dos arranjos políticos acordados no Congresso de Viena. No período de 1815 a 1871, quando a “Ordem de Viena” de fato se impôs, o concerto europeu foi marcado pela coesão e coexistência dos “Cinco Grandes”⁵ sobre a Europa enquanto que, no plano mundial, a Grã-Bretanha pôde desfrutar de relativa liderança sem que isso resultasse em algum prejuízo ao liberalismo comercial ou às normas de convivência internacional entre as nações (CERVO, 2001). Neste contexto, a diplomacia comercial serviu como o grande mecanismo de imposição e de aceitação dos códigos de conduta e de atuação internacional que regiam o experiente e já maduro concerto europeu para o nascente e, ainda, imaturo concerto americano. Não causa surpresa verificar, assim, que a inserção dos Estados do Novo Mundo na sociedade internacional estruturada pelas potências do Velho Mundo tenha se dado, de forma majoritária e preferencial, por meio da prática do estabelecimento de vínculos políticos e consulares. Esta era, afinal, a natureza dos acordos bilaterais costurados abaixo da nomenclatura de *Tratados de Amizade, Comércio e Navegação* acolhidos por grande parte dos países americanos que se abriram ao mercado externo em troca do reconhecimento nominal de sua igualdade jurídica internacional e, em alguns casos bastante específicos e emblemáticos como o do Brasil, em troca da contratação de empréstimos junto às firmas e casas bancárias estrangeiras, em especial britânicas (ALMEIDA, 2001).

Outros fatores, um de caráter mais formal outro de ordem mais estrutural, contribuíram para a expansão da diplomacia comercial e, por conseguinte, para o realce do prestígio da carreira consular no decorrer do Oitocentos.

Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva recorda que pelo Regulamento de 19 de março de 1815, acordado durante o Congresso de Viena, os funcionários diplomáticos foram divididos em três classes: *a dos embaixadores, legados ou núncios; a dos enviados, ministros ou outros acreditados junto aos soberanos; e a dos encarregados de negócios acreditados junto aos Ministros dos Negócios Estrangeiros* (SILVA, 1959: 3). Ao restringir as prerrogativas e as imunidades diplomáticas a estes agentes, a intenção dos signatários do concerto vienense era a de iniciar uma nova era das relações internacionais marcada pelo estabelecimento de canais de comunicação mais estáveis e duradouros entre os Estados.

Escola Inglesa, gestada com base nos trabalhos de Hedley Bull, Martin Wight e Adam Watson. Ver deste último autor, *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa* (2004: 333-366).

⁵ O clube dos “Cinco Grandes”, ao final do Congresso de Viena, era composto pela Grã-Bretanha, Áustria, Prússia, Rússia e pela França restaurada dos Bourbon.

Entretanto, como esclarecido pelo próprio Nascimento e Silva, a prática de manter missões diplomáticas permanentes não foi de todo logo acolhida (Idem: 4)⁶. É certo que questões de precedência e de reciprocidade diplomática incidiram no malogro daquela nova prática, mas não devemos valorizar estas circunstâncias em demasia. Isto porque, como nos ensina René Rémond, em uma época como aquela em que de um modo geral o número das secretarias ministeriais de todos os Estados era bem reduzido, contando, inclusive, *tanto nas administrações centrais quanto nos serviços exteriores* com um quadro de empregados que não ultrapassava a marca de *alguns milhares num país sem uma tradição centralizadora (...)*, [ou de] *algumas dezenas de milhares nos que têm um costume secular de governo centralizado* (RÉMOND, 1997: 90-91), sem mencionar o baixo volume orçamentário que dividiam entre si, não é de surpreender o fato de os representantes consulares terem desempenhado importante papel no zelo dos contratos comerciais e dos acordos internacionais celebrados.

Vejamos o exemplo da diplomacia britânica. Ainda que a Grã-Bretanha tenha se apresentado já nos primeiros anos do século XIX como o agente hegemônico, em escala mundial, da expansão do liberalismo comercial e, nos anos subsequentes ao Congresso de Viena, como a principal propagadora e defensora, nomeadamente com relação à América Latina, das regras e das condutas diplomáticas instauradas em 1815, esta não tinha condições verdadeiras e, ao menos inicialmente, também não pretendia enviar e manter representantes diplomáticos em todas as praças mercantis com as quais seus comerciantes mantinham negócios.

De 1812 a 1822, o decênio de Castlereagh à frente do *Foreign Office*, a diplomacia britânica de tudo fez para evitar desentendimentos com a Espanha que, àquele tempo, encontrava-se envolvida na contenção das revoluções emancipacionistas de suas colônias americanas⁷. A prudência aconselhava evitar receber oficialmente os representantes dos governos hispano-americanos rebeldes e, tampouco, enviar representantes oficiais à América

⁶ Em razão da resistência ao envio de missões diplomáticas permanentes, verificada ainda nos primeiros anos subsequente ao Congresso de Viena, surge, por exemplo, a figura do Ministro Residente, destinada aquele enviado que tinha de permanecer por um tempo mais demorado, porém, não muito longo acreditado junto a algum governo estrangeiro.

⁷ Sendo uma das principais articuladoras da “Ordem de Viena”, ainda que destoante das demais potências europeias no concernente a defesa do princípio da legitimidade dinástica, a Grã-Bretanha não estava totalmente livre para apoiar abertamente as revoluções emancipacionistas latino-americanas. Embora, é fato, as tenha apoiado e incentivado discretamente nos bastidores políticos internacionais.

espanhola (WADDEL, 2004: 236). Mesmo no período de 1822 a 1827, quando George Canning ocupou pela segunda vez a secretaria do exterior da Grã-Bretanha e promoveu nesta uma guinada em favor dos países latino-americanos, a cautela seguiu sendo a orientação da diplomacia britânica. Neste sentido, ante o envio – exceto para o Brasil – de embaixadores ou de ministros plenipotenciários o chanceler britânico despachou cônsules para as cidades de Buenos Aires, Montevidéu, Valparaíso, Lima, Panamá, Cartagena, Maracaibo, La Guaira, Cidade do México e Veracruz com a missão *de averiguar se seus governos haviam proclamado a independência e se estavam decididos a mantê-la, se controlavam seus territórios e dispunham da confiança da população; e se tinham abolido o tráfico de escravos* (Idem: 252). Com efeito, o reconhecimento diplomático por parte da Grã-Bretanha de países como as Províncias Unidas do Rio da Prata, México e Grã-Colômbia dependeram diretamente dos relatórios favoráveis dos cônsules para ali enviados e da negociação com aqueles de tratados que assegurassem não apenas os interesses comerciais, mas também a integridade dos bens e dos súditos britânicos neles residentes.

A década de 1820, graças à independência em cascata das nações latino-americanas, foi a década da livre concorrência comercial e do entendimento internacional do século XIX. Não demorou muito, portanto, para que outros países europeus utilizassem da diplomacia comercial e da carreira consular para estabelecerem as suas primeiras relações oficiais com os novos Estados americanos. Desta maneira, entre 1826 e 1829, França, Áustria, Prússia, as cidades hanseáticas de Lübeck, Bremen e Hamburgo, Dinamarca, os Países Baixos e Sardenha correram em negociar com o Brasil *Tratados de Amizade, Comércio e Navegação* semelhantes aos negociados pela Grã-Bretanha com o Império em 1825.

Os países americanos – alguns com mais facilidade que outros – procuraram utilizar destes mesmos artifícios não só para situarem as suas relações uns com os outros, como para se posicionarem diante dos europeus. Nesse ínterim, Estados Unidos e Brasil constituem as duas grandes singularidades do sistema internacional americano. Ao discutir a história da criação e da estruturação do Departamento de Estado americano, órgão coordenador da política externa dos Estados Unidos, Antônia Fernanda Pacca de Almeida Wright observa que a assinatura de tratados comerciais está, desde 1776, na gênese da diplomacia norte-americana (WRIGHT, 1972: 58-78). Paralelamente a isto, Wright destaca o fato de que, passado pouco mais de uma década da conquista da independência das Treze Colônias, os Estados Unidos já

possuíam um serviço diplomático regularmente organizado, com ministros e encarregados de negócios em Londres, Paris, Madri, Haia e Lisboa e com 16 cônsules devidamente nomeados e espalhados por aquelas e outras localidades (Idem: 64) para atenderem as exigências comerciais e ideológicas então esperadas da diplomacia nacional pelos chamados *Founding Fathers*, ou seja, os primeiros idealizadores da nação norte-americana. Frente a tais circunstâncias a regularização do serviço consular dos Estados Unidos mereceu especial atenção do primeiro Secretário de Estado – ao menos assim nomeado – do país, ninguém mais ninguém menos que Thomas Jefferson, um dos mais influentes *Founding Fathers*. De maneira análoga, o serviço consular do Brasil recebeu, desde os primeiros anos da vida independente do país, um cuidado particular da *intelligentsia* política nacional Oitocentista envolvida com a organização da Secretaria dos Negócios Estrangeiros do Império.

Os Relatórios e Regulamentos da Secretaria dos Negócios Estrangeiros abordam a carreira consular

Em seu *Relatório* referente ao ano de 1830, apresentado à Assembleia Geral Legislativa na abertura dos seus trabalhos no ano de 1831, Francisco Carneiro de Campos, ministro dos Negócios Estrangeiros, solicitava a atenção dos *Augustos e Digníssimos Senhores Representantes da Nação* para a necessidade de aprovação de um regimento que fixasse *as diferentes classes de carreira do corpo diplomático e consular, bem como a quota de suas gratificações e dos emolumentos (retribuições) consulares* (RRNE⁸, 1831: 3).

O momento que o ministro se dirigia aos parlamentares condizia com a inauguração de um novo capítulo da história política nacional: o Regime Regencial (1831-1840). O imperador D. Pedro I havia abdicado há apenas alguns dias e, seu filho D. Pedro de Alcântara, o novo monarca, era ainda muito jovem para assumir de fato o controle do Império. Nestas circunstâncias, nominalmente D. Pedro II era o soberano, porém, na prática era a Câmara quem realmente exerceria o comando sob as decisões do governo. Diante da nova configuração de força entre o Executivo e Legislativo, com a balança visivelmente pendente para este último, Carneiro de Campos sabia que qualquer assunto que se quisesse ver

⁸ Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros.

aprovado passava obrigatoriamente pelos interesses da Câmara. Entrementes, em conformidade com aqueles novos dias, ele não perdeu tempo em lembrar aos legisladores que a criação de um regimento que viesse a regularizar o serviço diplomático e consular do país remetia a *um projeto oferecido pela ilustre Comissão Diplomática*, daquela Casa, *na sessão de 1827* (Idem: loc. cit.), auge do descontentamento parlamentar ao sistema de tratados comerciais. Apesar da solicitação do ministro, toda e qualquer regulamentação e reorganização do quadro de funcionários da Repartição dos Negócios Estrangeiros durante o Império não veio diretamente da Câmara. Os três Regulamentos Consulares – o de 1834, o de 1847, e o de 1872 – que definiram as prerrogativas e geriram os trabalhos dos cônsules brasileiros a serviço de Sua Majestade Imperial partiram da iniciativa e da decisão dos próprios ministros.

Foi na primeira gestão de Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho à frente da Secretaria dos Estrangeiros (1833-1834), que a carreira consular da diplomacia brasileira passou a ser regulamentada por um regimento pátrio legítimo. Antes disso, os deveres e as atribuições consulares do Império seguiam, em grande parte, as *Instruções da Junta de Comércio de Lisboa* que, desde sua aprovação pela resolução de 9 de outubro de 1789, regeram e organizaram primeiro o serviço consular do Reino de Portugal e, posteriormente, o do Império luso-brasileiro (1808-1822). Feita a independência, embora algumas modificações pontuais tenham sido introduzidas pelos subseqüentes ministros do Primeiro Reinado que passaram por aquela pasta, em especial no que diz respeito à tabela de emolumentos, nenhuma grande novidade ou alteração se verificou no corpo das *Instruções* (CASTRO, 2009: 17-54). É, portanto, de Aureliano de Souza o mérito pelo primeiro Regulamento Consular brasileiro.

Como explicado pelo ministro no preâmbulo do decreto que mandou executar o Regulamento, este havia sido *organizado por uma Comissão de pessoas zelosas e inteligentes*, e já havia sido submetido à apreciação da Câmara desde 1830, entretanto, como esta ainda não tinha *tomado dele conhecimento, pelos multiplicados e importantes trabalhos que tem ocupado a sua atenção e, sendo muito frequentes as representações dos cônsules-gerais brasileiros residentes na Europa e na América* (Decreto A de 14 de abril de 1834 in:

CLIB⁹, 1866: 50), não podiam mais aqueles empregados, assim podemos concluir com base do teor da fala de Aureliano de Souza, manterem-se à mercê de normas de condutas e de atuação que possivelmente já não mais condiziam com a realidade das relações exteriores mantidas, àquela época, pelo Império. Com efeito, como anotado pelo diplomata Flávio Mendes de Oliveira Castro, *o Regulamento Consular de Aureliano de Souza é importante na história da organização do Ministério das Relações Exteriores pelo seu caráter pioneiro (...) e pela sua elaboração cuidadosa* (CATRO, 2009: 56).

Sem dúvida, o Regulamento é longo e substancialmente completo. Os seus 80 artigos abrangem com desenvoltura a definição, os requisitos, a indumentária, a subdivisão hierárquica, os deveres, os direitos e as atribuições do então chamado *Systema Consular do Brasil* (Decreto A de 14 de abril de 1834 in: CLIB, 1866: 51). Significativo, no entanto, é observar nele a forma como a expressão Cônsul da Nação é empregada nos *atos de fala*¹⁰ que regem a linguagem da diplomacia brasileira Oitocentista. Enquanto nas repetitivas edições do dicionário de Moraes e Silva a expressão indica de maneira muito implícita a ligação do empregado consular com a ordem política de seu país, no Regulamento colocado em vigor por Aureliano de Souza esta ligação é explícita. Tomemos como exemplo os artigos 29, 45 e 46 deste. Tais artigos tratam, respectivamente, das circunstâncias em que o cônsul a serviço no exterior era autorizado a conceder passaportes tanto aos súditos do Império como ao cidadão de outro país (Idem: 55-56) e, dos procedimentos que este deveria tomar no caso de haver no porto em que residisse algum caso de deserção de marinheiro nacional ou estrangeiro a bordo fosse de qualquer embarcação mercante brasileira fosse de um vaso de guerra da Marinha Imperial (Idem: 59-60). Em ambas as situações, não havendo uma Legação Imperial nas imediações próximas, ficava o cônsul autorizado a desempenhar as medidas e as funções políticas necessárias enquanto representante imediato local do governo imperial brasileiro. Se estendermos nossos olhares aos sete artigos finais do Regulamento, que tratam especificamente das atribuições legais do cônsul brasileiro perante um compatriota e em presença de alguma autoridade estrangeira, constataremos que extraordinariamente era comum *segundo os tratados existentes, e usos gerais das nações civilizadas* estender ao

⁹ Coleção das Leis do Império do Brasil.

¹⁰ Usamos aqui a ideia de atos de fala tal qual ela nos chega mediante o trabalho de John Pocock (2003: 63-82), para quem a linguagem do discurso político é impregnada por atos de enunciação elaborados por uma dada intelligentsia a fim de estabelecer não só o que pode vir a ser legitimado, empossado, permitido, respaldado, mas também o seu inverso, ou seja, invalidado, destituído, ilícito, desaprovado, etc.

cônsul algum caráter diplomático ou representativo, sem os quais este não poderia, *com conveniente dignidade, cumprir com os seus deveres nem preencher os fins da Instituição Consular* (Idem: 69).

Segundo Oliveira Castro, que realizou um estudo de fôlego dos três dispositivos regulatórios do ofício consular brasileiro à época do Império, *o Regulamento de Aureliano de Souza foi bastante completo para o seu tempo. (...). Entretanto não incorporou diversas instruções já em vigor na época sobre expediente, serviços administrativos e normas para correspondência oficial* (CASTRO, 2009: 81). Coube, assim, a seu irmão Saturnino de Souza, quando de sua passagem pela Secretaria dos Estrangeiros, em 1847, a organização de um novo código de conduta dos cônsules nacionais capaz de sincronizar as múltiplas atribuições destes funcionários às variadas necessidades do relacionamento do Império com o mundo àquele momento. Posto nestes termos, os *atos de fala* dispersos ao longo dos 230 artigos do Regulamento de Saturnino de Souza¹¹ constituem, por assim dizer, em uma *performance* política operada com vista à atualização e à adequação do papel do corpo consular brasileiro no interior da nova configuração estrutural e doutrinária da Repartição dos Negócios Estrangeiros tendo já transcorrido algumas décadas desde a sua criação.

Não é o caso de fazermos aqui uma história dos pormenores do Regulamento Consular de Saturnino de Souza. O que nos interessa, de fato, é assinalar – ainda que sumariamente – o quanto este influenciou na consolidação da dimensão pública e institucional do exercício da carreira consular no quadro da política externa do Brasil Imperial às vésperas da conclusão da primeira metade do século XIX. Conforme o ministro Bento da Silva Lisboa, antecessor de Saturnino de Souza, deixa transparecer em seu *Relatório* do ano de 1846, naquele momento as relações políticas e comerciais do Império com o restante da sociedade internacional Oitocentista se intensificavam. Com efeito, o corpo diplomático e consular brasileiro residente na Europa e nas Américas já atingia àquela época a casa de duas centenas. Entre ministros plenipotenciários, encarregados de negócios e adidos o Império mantinha 45 agentes diplomáticos devidamente credenciados em diversos países em particular na Grã-Bretanha, Portugal e na França, ainda assim, a maior parte dos encarregados oficiais no exterior – 155 para ser mais exato – era composta por agentes consulares (RRNE, 1846, Anexo B: II-IV).

¹¹ Instituído pelo “Decreto nº 520, de 11 de junho de 1847 que manda executar o novo Regulamento do Corpo Consular do império”. In: *Coleção das Leis do Império do Brasil de 1847. Tomo X. Parte II*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1848, pp. 49-79.

Embora o *Relatório* não seja explícito quanto a isto, a julgar pelos nomes e pelos destinos de alguns cônsules, é plausível que o Império fazia uso ainda de uma prática diplomática já em franco desuso entre as grandes potências internacionais: a da nomeação de cônsules honorários, em outras palavras, de não nacionais¹².

O próprio Regulamento de Saturnino de Souza contempla este costume nos seus 8º e 10º artigos nos quais estipulavam, respectivamente, a dispensa da prestação de exame para admissão consular *os estrangeiros (...) que forem de reconhecida aptidão e residirem fora do Império*. E, estabelecia, por conseguinte, *que os de outras nações, e ainda Chefes das Legações delas* podiam ser empregados consulares do Império, desde que *obtida previa licença de seus respectivos governos* (Decreto nº 520, de 11 de junho de 1847 in: CLIB, 1848: 50). Muito provavelmente além da escassez orçamentária generalizada do Erário Público nos tempos do Império, pesava ainda a favor desta conduta a dificuldade em encontrar, num país dominado pelo analfabetismo na própria língua pátria, gente em quantidade com atestada perícia *na língua francesa ou inglesa, e se possível for na do país em que tiverem de exercer suas funções*, bem como, com reconhecida instrução *no direito das gentes, mormente no marítimo, no mercantil e nos usos e estilos do comércio* (Artigo 7: loc. cit.). Fosse como fosse, o fato de o Regulamento de Saturnino de Souza inovar no acréscimo de uma cláusula que estipulava dali por diante a realização periódica de um exame com vista à contratação de novos cônsules (Artigo 6: loc. cit.), indica a predisposição dos estadistas à frente da Secretária de Estado em copiar as grandes potências internacionais, ao preferir cada vez mais o cônsul de carreira ao cônsul honorário.

À medida que a segunda metade do século XIX avançava um mundo mais rápido, integrado e competitivo se formava. Nesse sentido, as Legações e Consulados que o Império mantinha no exterior, escreve Oliveira Castro, *representavam verdadeiras janelas abertas (...) e nossos agentes estavam naturalmente encarregados de informar sobre tudo que de novo, útil ou interessante surgisse nos variados campos do saber e das atividades humanas*

¹² De acordo com os apontamentos de Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva (1959, Op. Cit.), a figura do cônsul honorário teria emergido em meio ao processo de formação dos grandes Estados centralizados e o surgimento das primeiras embaixadas. Segundo o autor, *“com o aparecimento das mesmas, perderam os cônsules as suas funções diplomáticas e representativas sem esquecer que ficaram em segundo plano em relação aos embaixadores”*. Graças a isso, *“a função consular passou a ser meramente honorífica”*. Somente a partir do século XIX, com o desenvolvimento do liberalismo comercial no bojo da expansão da Revolução Industrial, as nações passariam a rever a posição consular, preferindo a adoção do cônsul de carreira ao cônsul honorário para melhor cuidar dos seus interesses (Cf., pp. 40-41).

(CASTRO, 2009: 137). Em linhas gerais, o Regulamento Consular de Saturnino de Souza continuava a atender perfeitamente as especificidades das relações políticas, comerciais e marítimas do Império com as suas nações amigas¹³. Contudo, havia a necessidade de revisar alguns poucos dispositivos e de acrescentar alguns outros. O último Regulamento Consular do Império promulgado pelo ministro dos Estrangeiros, Manoel Francisco Correia, no decreto nº 4.968, de 24 de maio de 1872, veio à luz tão somente, portanto, para sanar estas questões pontuais posto que, *o Serviço Consular do país já estava solidamente estabelecido e alicerçado em uma tradição longa, herdada de Portugal* (Idem: 140) e, em grande parte, renovada pelos *atos e performances da intelligentsia* política nacional Oitocentista envolvida com a organização da Secretaria dos Negócios Estrangeiros do Império.

Fontes

1. Dicionários

BLUTEAU, Raphael. *Vocabulário portuguez & latino*. Coimbra: Collegio das Artes da Companhia de Jesus, 1712-1728, Vols. 2 e 9.

SILVA, António de Moraes. *Diccionario da lingua portugueza composto por D. Raphael Bluteau, reformado e acrescentado por António de Moraes e Silva*. 1ª ed. – Lisboa: Oficina de Simão Thadeo Faria, 1789.

_____. *Diccionario da lingua portuguesa – recopilado dos vocabulários impressos até agora, e nesta segunda edição novamente emendado e muito acrescentado, por António de Moraes Silva*. 2ª. Ed. – Lisboa: Typographia Lacerdina, 1813.

_____. *Diccionario da lingua portuguesa composto por António de Moraes e Silva natural do Rio de Janeiro. Quarta edição reformada, emendada, e muito acrescentada pelo mesmo autor: posto em ordem correcta, e enriquecida de grande número de artigos novos e dos synonymos por Theotonio José de Oliveira Velho*. Lisboa: Na Imprensa Régia, 1831, Tomo I. A – E.

2. Relatórios

Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros referente ao ano de 1830, apresentado à Assembleia Geral Legislativa de 1831, pelo Ministro Francisco Carneiro de Campos.

¹³ Além do diplomata Oliveira Castro que acentua o caráter duradouro e abrangente do Regulamento Consular de Saturnino de Souza (Cf.: 138), o também diplomata Geraldo Eulálio compartilha desta apreciação (Cf.: 41).

Relatório do ano de 1846, apresentado à Assembleia Geral Legislativa de 1847, pelo ministro Bento da Silva Lisboa.

3. Leis

“Decreto A de 14 de abril de 1834 que manda executar o Regimento dado aos Cônsules brasileiros em países estrangeiros”. In: *Coleção das Leis do Império do Brasil: ano de 1834. Parte Segunda*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1866, p. 50-69.

“Decreto nº 520, de 11 de junho de 1847 que manda executar o novo Regulamento do Corpo Consular do império”. In: *Coleção das Leis do império do Brasil de 1847. Tomo X. Parte II*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1848, pp. 49-79.

Bibliografia

ACCIOLY, Hildebrando [et. al.]. *Manual de direito internacional público*. 19ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais do Império*. São Paulo/Brasília: SENAC/FUNAG, 2001.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília/São Paulo: Ed. da UnB/Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BEVILAQUA, Clóvis. *Princípios elementares de direito internacional privado*. 4ª ed. – Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1944.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009 – vol. I.

GINZBURG, Carlo. “Sinais: raízes de um paradigma indiciário”. In: *Mitos, emblemas e sinais: morfologia e história*. São Paulo: Cia. das Letras, 2003, pp. 143-179.

KOSSELLECK, Reinhart. “Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos”. In: *Estudos históricos*. Rio de Janeiro: CPDOC, vol. 5, nº 10, pp. 134-146, 1992.

_____. “História dos conceitos e história social”. In: *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto/Ed. PUC-Rio, 2006, pp. 89-118.

LISBOA, José da Silva. *Princípios de direito mercantil*. Lisboa: Régia Oficina Tipográfica, 1798.

MANTECÓN, Matilde Souto. *Mar aberto. La política y el comercio del Consulado de Veracruz em el ocaso del sistema imperial*. México: El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2001.

XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH
BRASIL

PAMPLONA, Marcos. “Nação”. In: FERES JÚNIOR, João (Org.). *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009, pp.161-180.

POCOCK, John G. A. “O conceito de linguagem e o *métier d'historien*: algumas considerações sobre a prática”. In: MICELI, Sérgio (Org.). *Linguagens do ideário político*. São Paulo: EDUSP, 2003, pp. 63-82.

RÉMOND, René. *O século XIX: 1815-1914*. São Paulo: Editora Cultrix, 1997.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Organização diplomática e consular brasileira*. Rio de Janeiro: D.A.S.P, 1959.

WADDEL, D. A. G. “A política internacional e a independência da América Latina”. In: BETHELL, Leslie (Org.). *História da América Latina. Vol. III: da independência até 1870*. São Paulo/Brasília: EDUSP/Fundação Alexandre de Gusmão, 2004, pp. 231-265.

WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa*. Brasília: Ed. da UnB, 2004.

WRIGHT, Antônia Fernanda Pacca de Almeida. *Desafio americano à preponderância britânica no Brasil: 1808-1850*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1972.