

## **Distensão e universalismo: a política externa ao final do Império**

Duas tendências, interagindo uma sobre a outra, caracterizam a política externa brasileira, desde o término da guerra no Sul, até a queda da monarquia, em 1889.

A distensão externa, desejada e administrada pelo Estado, convinha por inúmeras razões: a) os efeitos da guerra somente foram positivos por que a vontade nacional atingiu seu fim; de resto, desviaram recursos e provocaram grave crise política interna, a primeira manifestação do militarismo e o protesto de todo o continente; b) apaziguaram-se velhos atritos do lado da Inglaterra, do Amazonas, das fronteiras em geral; c) a distensão era condição para conduzir as relações com a República Argentina sem nova guerra.

Pretendia-se, entretanto, imprimir maior prestígio e extensão para a ação externa – e nesse sentido eram programadas importantes viagens do Imperador pelo mundo, o Brasil marcava presença em congressos, feiras e foros de arbitramento internacionais, buscava o contato com o Oriente e aceitava, enfim, juntamente com os Estados Unidos, envolver-se com o pan-americanismo.

As duas tendências, distensão e universalismo, com introspecção e dilatação, respondiam presumivelmente a apelos contraditórios das circunstâncias. Como na época da regência, a nação volta-se novamente para a solução de problemas internos: a abolição da escravidão, a propaganda republicana, a necessidade de mão-de-obra e o reordenamento do aparelho de Estado em conformidade com os novos grupos hegemônicos, oriundos da expansão cafeeira. Por outro lado, o retraimento não era aconselhável, no momento em que as

relações internacionais se ampliavam com o apogeu da expansão colonial européia, o crescimento da concorrência internacional resultante de nova onda de progresso, a queda dos preços agrícolas e o retorno ao protecionismo, que acentuava as rivalidades e desencadeava guerras de tarifas quando fracassavam as negociações dos tratados de comércio. A Alemanha bismarckiana agenciava as relações intereuropéias e se preparava, como o Japão e os Estados Unidos, para desempenhar um papel mais ativo no cenário mundial, que se encaminhava decididamente nas vias do imperialismo. O sistema internacional não se tornava mais complexo, porque tinha nesse novo estágio da evolução capitalista seu fio condutor, mas demandava dos Estados decisões de circunstância, com as quais a política viabilizava as possibilidades de dominação ou emancipação. Nesse sentido, há de se analisar, por exemplo, a diplomacia de prestígio e sobretudo o novo pan-americanismo.

### Negociando as pendências externas

Duas linhas de atritos políticos haviam cessado em 1870, opondo precisamente o país às duas grandes potências com as quais mais se relacionava: Inglaterra e Estados Unidos. Em ambos os casos, o governo brasileiro rompeu suas relações diplomáticas, devolvendo os passaportes aos representantes dos respectivos governos estrangeiros acreditados no Rio de Janeiro: a Christie, em 1863, e a Webb, em 1869. Em ambos os casos, o desfecho da ruptura deveu-se à insolência dos diplomatas estrangeiros, que apelavam a ameaças imperialistas e extorquiam indenizações, pagas sob protesto, a pretexto de acidentes de navegação e proteção a súditos.

Esses episódios, superados pela ação diplomática, encerraram, entretanto, um período de conflitos constantes e de governo a governo no caso inglês, até o desaparecimento de Palmerston (1865) e Aberdeen (1860), intermitentes e mais restritos às relações entre o governo brasileiro e os representantes norte-americanos no outro caso. Desde então, as relações bilaterais na esfera política encaminharam-se de forma cordial, em clima de distensão e apaziguamento, que sequer foi perturbado pelo fracasso completo e definitivo das negocia-

ções em torno das reparações que deveriam ser liquidadas entre o Brasil e a Inglaterra nos termos da convenção de 1858. Interesses econômicos unilaterais postularam o bom relacionamento político, como instrumento útil: ingleses dependiam do Brasil para suas exportações de manufaturados e máquinas, para seus investimentos e retornos; brasileiros dependiam dos Estados Unidos para suas exportações agrícolas; norte-americanos olhavam para o mercado brasileiro e se dispunham a enfrentar o domínio britânico e a concorrência.

Apaziguara-se também o conflito amazônico, não se repetindo, após a abertura da navegação em 1866, as manifestações da cobiça internacional, de forma a colocar em risco a preservação do território.

A retirada brasileira do Prata deixou seqüelas de tensão apenas do lado argentino. As dívidas uruguaias não eram resgatadas – e o fato não provocaria ações conseqüentes, o que demonstra a debilidade do “imperialismo brasileiro”. Embora o tenha usado para os fins de sua política na região, o governo não foi em socorro de Mauá, nos momentos de dificuldade, e tal atitude, juntamente com o interesse britânico, favoreceu sua falência internacional. Os ingleses voltariam com suas aplicações e regras de cobrança na boa forma vigente.

As dívidas de guerra do Paraguai, conforme os convênios firmados em 1872, eram de duas naturezas: a dívida pública, de governo a governo, e as dívidas privadas, do Paraguai para com brasileiros prejudicados em seus bens com as invasões de Mato Grosso e Rio Grande do Sul. O *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros* de 1880 refere a cômica circunstância em que se encontrava o Estado paraguaio: não dispunha ele de recursos sequer para contratar funcionários que convertessem em apólices os 14.929:987\$439 de indenizações particulares julgadas até o ano anterior. Liderado pelo senador riograndense Henrique Francisco d'Ávila, um radical de linha dura, apologista da guerra necessária, pequeno grupo parlamentar reivindicava do governo medidas enérgicas de cobrança, a exemplo dos procedimentos ingleses do Egito. A esse grupo respondeu em 1886 o ministro de Estrangeiros, barão de Cotegipe, que interpretava a maioria nas duas Casas do Parlamento: “Deus me livre de que eu me vá embarcar naquele Egito”. Não convinha, segundo o governo brasileiro, insistir na cobrança das dívidas paraguaias, ante a

absoluta falta de recursos, ante a necessidade de manter boas relações com aquele Estado e ante a disposição de não recorrer a qualquer tipo de ação coercitiva. Era mais uma vez a distensão e, com ela, a falência do imperialismo brasileiro, em favor da paz externa, contrariamente ao que ocorria então pelo mundo.

No que tange aos limites, após a negociação e a ratificação dos tratados com o Uruguai e o Peru (1851), a Venezuela (1859), a Bolívia (1867) e o Paraguai (1872), o empenho do governo brasileiro esmoreceu, relativamente às determinações anteriores, para chegar a termo nos casos pendentes, que seriam todos postergados para o período republicano. A rejeição pelo Senado colombiano do tratado negociado por Miguel Maria Lisboa em 1853 e o malogro dos ingentes e árduos esforços que em sua missão a Bogotá desenvolveu Nascientes de Azambuja, entre 1867 e 1870, representaram um duplo fracasso diplomático, ao qual veio se somar a rejeição pelo Império, em 1882, do arbitramento proposto pela Colômbia. Algo similar ocorreu quanto aos limites com as Guianas Inglesa e Francesa, protelados para tempos mais propícios, desde os meados do século, faltando disposição para lidar com possíveis atritos.

Somente os limites com a Argentina mereciam da diplomacia brasileira, após os acordos de Buenos Aires de 1876, o cuidado e a firmeza de outrora. Mesmo assim, modificava-se a doutrina brasileira de limites, ao ritmo da distensão da política externa. Caracterizava-se desde os meados do século pelos seguintes princípios: a) rejeitar a expansão territorial; b) guiar-se pelo *uti possidetis* e pelos tratados já firmados; c) não ceder território; d) engajar a ação diplomática para alcançar o entendimento bilateral. Ao final do Império, delineava-se entre os estadistas brasileiros uma tendência no sentido de desradicalizar os princípios anteriores, atenuando-os com a “generosidade”, as “vistas largas”, a disposição de “ceder”, “transar” e até mesmo a aceitação do arbitramento, tradicionalmente rejeitado em nome da soberania das decisões externas.

As relações com a Argentina nas duas últimas décadas do Império atravessaram um ciclo de alternâncias, em que tensão e distensão se sucediam. Para tanto, contribuía decididamente o debate parlamentar no Brasil. Quando no governo, os liberais tendiam para a política de firmeza dos conservadores, a qual criticavam quando na opo-

sição. Grupos autônomos, sobretudo de parlamentares gaúchos, exacerbavam o debate com suas posições radicais. Manifestava-se no Parlamento freqüentemente a posição oficial do governo, por meio dos discursos de seu ministro de Estrangeiros, que tanto intervinha para esfriar os ânimos quanto para cobrar apoio. De qualquer forma a unanimidade nunca se fazia, e tal comportamento das elites políticas contribuía para a distensão bilateral. Por outro lado, a alternância dos partidos no poder, se modificava a linguagem de alguns, que passavam do apoio à crítica, não modificava a política externa, porque continuava vigorando a norma fundamental do século XIX: em política externa, não há distinção de partidos.

A aliança de 1<sup>a</sup> de maio de 1865 foi conduzida pelas três partes com a lealdade esperada e convencionada. Paralelamente, entretanto, a diplomacia ocupava-se com a paz, e nesse terreno se situou longo contencioso entre o Brasil e a Argentina, desde o tratado que compôs a aliança até o protocolo de Montevideu, de 30 de julho de 1877. Por esse ato, que recompôs e concluiu a tarefa dos aliados, Brasil, Argentina e Uruguai concertaram-se para garantir por cinco anos a independência, a soberania e a integridade do Paraguai. Na prestação de contas diante do Parlamento, o governo brasileiro interpretou o protocolo como o coroamento e a conclusão de sua política platina, em conformidade com os tratados anteriores e o empenho invariável de sua vontade.

Encerrado o caso paraguaio, as relações bilaterais com a Argentina evoluíram por impulso de pressões contraditórias. Os reais interesses de ambos os povos eram representados no Brasil pelas concepções políticas de Paranhos e na Argentina pelas concepções de Alberdi. Ambos indicavam o caminho para superação das rivalidades históricas por meio do desenvolvimento interno da “civilização” e da cooperação econômica bilateral. Paranhos entendia que a cooperação, pela via do comércio regular e útil, contribuía para o desenvolvimento nacional e era a base sólida de relações pacíficas na esfera política.

Não se aventava, evidentemente, em virtude do liberalismo reinante, um projeto de integração regional para proteger os interesses nacionais ante a penetração do capitalismo externo. Mas a importância da cooperação nos cálculos políticos explica as intervenções dos

estadistas diante do Parlamento – Caravelas em 1874, Cotegipe em 1887, por exemplo – para conjurar os perigos de guerra. O mesmo sucedia com estadistas argentinos diante de seu Congresso.

As rivalidades tradicionais, com efeito, mantinham as condições de conflito em estado permanente. Nos anos finais do Império, depois de concluída a questão paraguaia pelo protocolo de 1877, as pendências ou atritos com a Argentina decorriam dos seguintes fatos: em primeiro lugar, o litígio fronteiriço, na zona de Palmas; além desse contencioso, comprometiam as boas relações bilaterais a questão do armamentismo, a concorrência para receber imigrantes europeus, a guerra de imagem, as retaliações comerciais, a inflamação da opinião pública e as antigas concepções geopolíticas.

O contencioso lindeiro era a causa principal de prevenções e desconfianças mútuas, porque se arrastava perigosamente sem solução. A diplomacia brasileira, há de se reconhecer, atuou com paciência e boa vontade no caso, desde 1857, quando a questão foi negociada, até 1895, quando finalmente foi arbitrada, conforme a doutrina brasileira do *uti possidetis*.

Desde o início do conflito com o Paraguai, apagado momentaneamente o tradicional trunfo estratégico que representava aquele país nos cálculos do Império, a diplomacia brasileira buscou atrair a Bolívia e o Chile em sua esfera de influência, em mais um esforço para fazer pender a seu favor a balança do poder. Concluiu com a Bolívia o tratado de amizade, limites, navegação, comércio e extradição em 1867, prometendo-lhe uma saída para a Bacia Amazônica, e franqueou-lhe conseqüentemente, em 1882, por outro lado, o uso da estrada Madeira–Mamoré, a ser construída. A aproximação com o Chile fez-se pela via diplomática, trocando ambos os governos representantes de altíssimo nível, escolhidos cuidadosamente entre intelectuais, poetas e historiadores, como os chilenos José Vitorino Lastarria, seu filho Demetrio Lastarria, Blest Gana, Diogo Barros Aranã e os brasileiros Francisco Adolfo Varnhagen, Francisco Xavier de Aguiar de Andrada, Luís Guimarães. Secundava essa ação a diplomacia militar, com a troca de visitas honrosas de navios de guerra. Dessa forma, durante a guerra do Pacífico, que opôs o Chile ao Peru e à Bolívia, entre 1879 e 1883, a diplomacia imperial teve condições para manter e fazer respeitar sua neutralidade, bem vista pelos contendores, cola-

borou para o não-envolvimento argentino, aliou-se ao governo desse país no oferecimento de bons ofícios e acabou tomando parte nas comissões arbitrais do pós-guerra, numa demonstração evidente de seu prestígio internacional.

No ocaso do Império, estavam firmadas as bases de uma nova relação política e estratégica entre o Chile e o Brasil, em substituição ao eixo Rio de Janeiro–Assunção, desqualificado pelos resultados da guerra.

A versatilidade da política externa e seu êxito no fortalecimento de novos contatos contribuíram para administrar a rivalidade com a Argentina, no contexto de distensão programada. Atingia-se o fim da política que era evitar o confronto direto, sem desgaste da dignidade nacional, e trazer a Argentina à vontade brasileira pela negociação. Para tanto, isolou-se-a pela construção de novos eixos, desarmou-se a hostilidade platina pelo sacrifício das dívidas, pelo abandono dos métodos de intervenção imperialista, pela defesa do território paraguaio e abriu-se o Prata para nova investida das potências capitalistas, desviando os países da região para intensificação de novos contatos.<sup>1</sup>

### Dom Pedro II e sua diplomacia de prestígio

Nas duas últimas décadas do Império, quando as relações internacionais se ampliavam sob efeito da expansão colonial européia e dos primórdios do novo imperialismo, dom Pedro II investiu seu prestígio pessoal, muito elevado tanto na Europa quanto na América, com a finalidade de resguardar o interesse brasileiro no exterior. Usou, para tanto, de seus intensos e permanentes contatos com instituições científicas, cientistas, escritores e membros das famílias reais européias.

Empreendeu três importantes viagens pelo Ocidente (1871, 1875 e 1887), durante as quais estabeleceu contatos de alto nível com governos e instituições dos Estados Unidos, de quase todos os países

<sup>1</sup> Coleções de documentos: *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, Atas do Conselho de Estado e Anais do Parlamento*; Besouchet (1977); Teixeira Soares (1957, 1971, 1972); Pomer (1981); Quesada (1919); Nabuco (1975); Valladão (1959); Portillo (1983); Cervo (1981).

européus, incluindo a Rússia dos czares, o Império Otomano, a Grécia, a Terra Santa e o Egito. O chefe do Estado brasileiro tornava assim o país mais conhecido e respeitado no exterior. Por duas vezes Dom Pedro II foi convidado pelas partes para nomear o terceiro juiz em comissões internacionais de arbitramento: seus representantes integraram dessa forma as comissões mistas tripartites constituídas para julgar as reclamações entre a França e os Estados Unidos, decorrentes da guerra de secessão, e entre Itália, Grã-Bretanha, Alemanha, Bélgica, França e Chile, decorrentes da guerra do Pacífico.

O governo brasileiro, paralelamente, era solicitado a fazer-se representar em eventos internacionais de toda sorte. O Ministério dos Negócios Estrangeiros ostentava em 1882, por exemplo, convites para participar de sete congressos, duas conferências e duas exposições internacionais; para três congressos, uma conferência e oito exposições em 1884. No seio dessa ampliação do horizonte externo, veio enfim a decisão de participar dos congressos pan-americanos, quando se ponderou não mais convir ao Brasil o isolamento tradicional.

Dentre as iniciativas que marcam a expansão da política externa brasileira, nesse período de distensão, merece particular destaque o estabelecimento de relações diplomáticas regulares com a China, pelo tratado de 3 de outubro de 1881. A missão à China, decidida em 1879 e conduzida por Eduardo Callado e Arthur Silveira da Mota, tinha por objetivo inicial promover uma corrente de imigração chinesa para atender às necessidades da lavoura, ressentida pela escassez crescente de braços escravos e insuficiência de imigração européia.

Três grandes obstáculos iriam entretanto comprometer a realização daquele objetivo: a) no Parlamento brasileiro, insurgiu-se a opinião contra a iniciativa do governo, combatida ferozmente por Joaquim Nabuco e Alfredo d'Escagnolle Taunay, entre outros, que se opunham à vinda de chineses com argumentos sociais e raciais, porque supunham que iria desenvolver-se no Brasil uma nova escavidão e efetuar-se uma nova contaminação biológica. A eles associaram-se posteriormente os positivistas liderados por Miguel Lemos; b) internacionalmente, era quase idêntica a avaliação feita pelos governos e pela opinião pública acerca das experiências migratórias chinesas para Califórnia, Peru, Cuba e Austrália; c) insurgira-se o próprio governo chinês diante da situação humilhante em que se encontra-

vam pelo mundo seus emigrados, chamados de *coolies*, e decidira bloquear a saída.

Dessa forma, após intensas negociações, o governo brasileiro não obteve pelo tratado a autorização explícita desejada, mas apenas um dispositivo facultando aos súditos de ambos os impérios a liberdade de comerciar e transitar pelo outro país.

É relevante, porém, o fato de o governo brasileiro buscar a China com as predisposições de obter um tratado desigual, nos moldes daqueles arrancados com métodos imperialistas pelas potências ocidentais. Já em seus preparativos, a missão se concertara na Europa com os governos ocidentais em busca de apoio e levava instruções específicas para não discordar nas cláusulas a convencionar de nenhum direito já outorgado anteriormente pela China, tendo em vista manter a simpatia e o consenso das nações "amigas". Dom Pedro II negou-se a ratificar uma primeira versão do tratado, precisamente porque não se conformava com a série de tratados desiguais em algumas cláusulas. A diplomacia brasileira movia-se, pois, tanto por interesses nacionais concretos quanto pelos das potências dominantes, cuja ação era ordinariamente secundada pelo concerto diplomático. Desperdiçava, assim, em nome do prestígio político e de uma solidariedade utópica, a ocasião de sacudir a diplomacia mundial, aliando-se política e juridicamente a uma grande nação dependente, com a qual podia-se identificar.<sup>2</sup>

### As relações entre o Brasil e os Estados Unidos e o pan-americanismo

A sustentação do processo modernizador interno, nas décadas finais do Império, dependia do comércio com os Estados Unidos. Isto porque os superávits da balança comercial permitiam acumular excedentes em conta corrente, utilizados tanto para amortizações e serviços dos empréstimos obtidos em Londres, quanto para custear o complexo exportação–importação–transporte–seguro, em mãos dos

<sup>2</sup> Ver as coleções citadas na nota anterior. Calmon (1975); Valladão (1959); Bandeira (1973); Mendonça (1942); Cervo (1981); Fábio Lafaiete Dantas (1986); Braga (1983); Ramirez (1968).

ingleses. Entre 1861 e 1865, o saldo brasileiro nas trocas com os Estados Unidos atingiu 1.246 mil libras; entre 1886 e 1890, 3.039 mil. O desequilíbrio desse comércio acentuou-se regularmente até o advento da República. O saldo comercial brasileiro na década de 1841-1850 foi de 41,6 milhões de dólares; na década de 1851-1860, de 124,3 milhões. Em 1870, os Estados Unidos absorviam 75% das exportações do café e o comércio bilateral era ligeiramente superior ao comércio entre os Estados Unidos e o resto da América Latina. Em 1889, os Estados Unidos absorviam 61% das exportações totais, enquanto colocavam no mercado brasileiro apenas 5% das importações totais.

Os grandes excedentes obtidos nessas trocas desiguais explicam a conjuntura: a) os empréstimos brasileiros em Londres podem ser reduzidos, ficando até em nível inferior aos de outros países latino-americanos, como o Peru e a Argentina, que não produziam idênticos excedentes e contraíam dívidas relativamente superiores; b) apesar do relativo desenvolvimento industrial brasileiro, a partir de 1880, a economia tende a manter-se primária, em razão das condições externas favoráveis: assim, os excedentes auxiliam e ao mesmo tempo criam obstáculos à diversificação pela indústria; c) os ingleses avaliam positivamente os fatos e mantêm investimentos diretos e empréstimos públicos, alienando-se novos setores da atividade, como estradas de ferro, indústrias alimentícias (moinhos, engenhos de açúcar), têxtil e siderurgia; d) o conflito comercial entre norte-americanos e ingleses não vai se estabelecer ainda no mercado brasileiro, senão em pequena escala real, mas no próprio mercado norte-americano, cujas tarifas protetoras em favor da indústria elevam-se de forma crescente e vigorosa em 1861, 1874, 1883, 1890 e 1898; e) os Estados Unidos buscam com redobrado interesse a América Latina, particularmente o Brasil, com o intuito de abrir mercados e equilibrar suas contas.

As pressões externas sobre o mercado brasileiro de produtos da revolução industrial chocavam-se com as posições nacionalistas em favor das manufaturas, e nesse embalo as tarifas alfandegárias oscilavam entre o liberalismo (tarifas de 1860, 1867, 1869, 1870, 1874, 1882, 1888) e o protecionismo (1844, 1879 e 1887). Foram, portanto, apenas três as tarifas protecionistas, sendo as duas últimas de

curtíssima duração. Prevalciam as tarifas liberais, favoráveis aos interesses econômicos externos tanto quanto à economia agrícola nacional, mas a liberdade política em fixar soberanamente a tarifa incomodava norte-americanos e ingleses, desejosos de ver restabelecidas as regras contratuais do início do século. Ao final do Império, como nunca cedera o governo brasileiro às reivindicações dessa natureza desde o fim dos tratados da época da Independência, deslocou o governo norte-americano a questão para o âmbito do pan-americanismo. Mesmo assim, não teria cedido a monarquia – e foi necessário derrubá-la para franquear a economia e a política brasileiras aos interesses norte-americanos.

As relações entre os Estados Unidos e a América Latina passaram no século XIX por três fases: 1) da época da independência, em que a presença norte-americana foi relativamente intensa no sentido de fortalecer vínculos políticos e comerciais, em flagrante desafio à preponderância européia; 2) a desilusão, de ambos os lados, foi tal que, desde 1826 até o final da guerra de secessão, prevaleceria um distanciamento, como que desejado por todos; 3) com a vitória do Norte sobre o Sul, o fim da escravidão e o extraordinário progresso interno, a imagem dos Estados Unidos foi recriada entre intelectuais e políticos latino-americanos (Alberdi, Lastarria, Sarmiento, D. Pedro II, Tavares Bastos), ressurgindo o ideal pan-americano, que os Estados Unidos logo tentarão usar para fim real, que era seu comércio de exportação.

Essa periodização deve ser qualificada, no caso brasileiro. As relações entre Estados Unidos e Brasil eram conduzidas em meio a contradições ocasionais: a) a forma de governo monárquico não era apreciada, mas a singularidade de ambos ante o bloco hispânico (desconfiança e indiferença pelo pan-americanismo) e a resistência à preeminência inglesa aproximavam-nos; b) por um determinado período, nos meados do século, praticavam ambos uma política expansionista regional; c) os atritos na área diplomática eram facilmente superados na cúpula dos governos, em nome das conveniências políticas e econômicas; d) passou o governo brasileiro, desde os anos 1840, a considerar de grande utilidade as boas relações bilaterais, para manter as vantagens do comércio, sem riscos de retaliação ou pressões descaídas; e) alinhavam-se, pois, as relações para um tipo de especial

cordialidade, mais pragmático e útil do lado brasileiro, que zelava pela dignidade e autonomia da diplomacia imperial.

O Gabinete brasileiro referia amiúde ao Parlamento, nas prestações de conta anuais, seu entendimento sobre a natureza dessas relações: as relações com os Estados Unidos são dia a dia mais significativas, sobretudo em virtude do comércio (1846); o Brasil tem consciência de seus direitos e comunica ao governo dos Estados Unidos que não vai ceder ante a prepotência de diplomatas e oficiais norte-americanos (1847); não concorda em considerar perpétuos os dispositivos do tratado de 1828 relativos à “paz e amizade”, conforme solicitação do ministro norte-americano (1847); o café entra no mercado norte-americano sem direitos, o que se deve considerar muito benéfico para o Brasil (1847); os dois governos querem esquecer os incidentes diplomáticos, porque a harmonia das relações lhes convém (1848); o governo norte-americano quer novo tratado de comércio, mas o governo brasileiro se nega a tal desígnio e apenas concorda em reconsiderar a validade perpétua para os artigos do extinto tratado de 1828, relativos à “paz e amizade” (1851); os norte-americanos pretenderam violentar nossos direitos no Amazonas (1854); as relações com os Estados Unidos são o comércio (1858); o governo brasileiro manifesta “subido apreço” pela primeira potência americana, sendo recíprocos os benévolos sentimentos (1859); as relações com os Estados Unidos continuam da forma mais satisfatória (1860); admitiu-se, enfim, a validade perpétua e permanente dos artigos relativos à “paz e amizade”, conforme solicitações insistentes dos Estados Unidos (1874); o governo brasileiro aceitou o convite do governo norte-americano para participar de um congresso pan-americano, que tratará dos meios de evitar a guerra, embora não tenha fé em seu êxito (1882); aceitou o convite dos Estados Unidos para a conferência pan-americana de Washington (1889).

As relações eram, pois, administradas pelo governo brasileiro de forma cautelosa e pragmática. Ante os objetivos concretos da época, pode-se considerar bem-sucedida a política brasileira, na medida em que permitiu: a) manter e ampliar a exportação de café; b) situar o governo norte-americano em condições de não-ingêrência direta nas ações brasileiras sobre o Prata; c) dissuadi-lo de apoiar diretamente a ocupação da Amazônia; d) abrir-lhe a economia brasileira para

seus inventos e investimentos, após a viagem de D. Pedro II à exposição de Filadélfia de 1876; e) não ceder privilégios por um novo tratado que viesse restringir a soberania das decisões externas.

O coroamento dessas boas relações, que preservavam a autonomia e a dignidade das decisões de Estado, foi sem dúvida o convite encaminhado ao presidente dos Estados Unidos pelos governos brasileiro e argentino, em 1889, para arbitrar o território litigioso na zona de Palmas. Tanto empenho despendera a diplomacia brasileira na solução desse caso e tão convicta estava de um direito incontestável, que não o teria levado a arbitramento se não se guiasse por uma confiança ilimitada no juiz. E mais uma vez acertou. Era preciso esperar pela República para adular relações de tão elevado senso prático e bom cálculo político.

O movimento pan-americano contou, no século XIX, com duas vertentes originais: a norte-americana, consubstanciada no monroísmo, e a bolivariana, explicitada no Congresso do Panamá. O governo brasileiro avaliou-as positivamente no início do século, mas seu destino seria o enfraquecimento a longo prazo.

O monroísmo deixou de ser interpretado como uma doutrina de interesse continental, porquanto jamais o governo norte-americano decidiu engajar-se externamente em seu nome, e passou a ser considerado como uma doutrina de interesse nacional, destinada a fundamentar o expansionismo ianque. Tal percepção latina forte ocorreu a partir de 1845, quando o presidente James Polk restringiu sua aplicação ao continente norte-americano, para servir ao expansionismo territorial em curso. Em consequência, o pan-americanismo converteu-se momentaneamente em pan-latinismo, movimento cuja finalidade seria a união do continente, excluindo-se os Estados Unidos. Esse desvio revelou-se igualmente sem saída, porquanto nem todas as repúblicas latinas por ele se encaminharam e o Brasil particularmente constituía obstáculo concreto, em razão de sua composição social e forma de governo distintas. Havia, porém, outros fatores que restringiram ainda mais o movimento, desviando-o para o pan-hispanismo, ainda assim limitado.

Tinha sem dúvida o pan-americanismo bolivariano grandiosos ideais a perseguir: implantar soberanias temperadas por interesses comuns supranacionais, regulamentados por acordos de comércio,

por meios de se evitar a guerra, de superar os conflitos de fronteira, de uniformizar o direito público, de conciliar os litígios por arbitramentos obrigatórios, em suma, a criação do direito internacional americano, visando compensar o esfacelamento político regional resultante das independências políticas. A falta de interesse do Brasil em integrar-se ao movimento se explica por razões concretas. Nas conferências “pan-americanas” de Panamá (1826), Lima (1847), Santiago (1856) e Lima (1864), além dos ideais a concretizar, tornara-se sempre evidente a preocupação de segurança dos Estados hispânicos, que se reuniam para enfrentar conjuntamente perigos externos, sobretudo as ameaças da Espanha. O governo brasileiro não tinha interesse em integrar tais ligas de defesa e preferia acertadamente manter sua neutralidade, embora apoiasse politicamente os latino-americanos. Mais sérias, entretanto, eram a divergência ideológica e as concepções do poder.

Os estadistas brasileiros do século XIX, formados na escola do pensamento conservador, eram realistas. A ordem, no seu entender, resultaria do primado da autoridade sobre os ideais. Instituições utópicas, como as que pretendiam construir os hispânicos, não lhes davam garantias. Por isso não acreditavam que as relações inter-americanas fluiriam harmoniosamente de estatutos jurídicos convencionados entre os Estados, negavam-se a participar do Congresso de Lima (1878) por essa razão e aceitavam a contragosto o convite norte-americano de 1881 para uma conferência, que não se realizou por causa da guerra do Pacífico. O governo brasileiro contrapunha à diplomacia idealista do pan-americanismo sua própria diplomacia realista, pela qual resolveu ou encaminhou satisfatoriamente todos os problemas de relacionamento (limites, navegação, comércio, segurança), e só então, em 1888 e 1889, tomou, pela primeira vez, assento em congressos americanos.

Diante dos congressos, a Chancelaria brasileira revelava-se hábil e flexível. Nunca obstou categoricamente ao movimento, para evitar que evoluísse no sentido de um foro hispânico e antibrasileiro. As rivalidades inter-hispano-americanas tranqüilizavam-na quanto a isso, mas convinha acompanhar congresso por congresso, referir, a cada vez, a decisão de participar ou não às conveniências políticas e proteger, enfim, a presença. Assim se fez. Aceitou o convite para partici-

par do Congresso do Panamá, mas seu enviado não chegou. Acompanhava desde 1840 o possível “congresso geral de plenipotenciários dos Estados americanos”, respondia positivamente ao convite chileno, depois ao mexicano, mas não esteve em Lima, em 1847, em última análise, porque os hispânicos consideravam sua presença dispensável. Aderiu em 1864 ao pensamento de um congresso americano a convite do Peru, mas não compareceu, para evitar o debate sobre a guerra da tríplice aliança. Recusou o convite do Peru para o Congresso de Lima de 1878, alegando não acreditar em seu propósito de uniformizar as legislações de alguns Estados. Após aceitar o convite norte-americano de 1881, manifestou-se contrária ao congresso oficioso de Caracas (1883), por ocasião do centenário de Bolívar, quando se lançou um projeto de “União dos Estados Americanos”, sob a forma de uma aliança ampla, cujas conseqüências não se podia medir. Esteve pela primeira vez presente a um congresso americano em 1888, em Montevideu, para firmar quatro convenções sobre direito internacional privado, que aliás não ratificou. Também aceitou participar no ano seguinte da primeira conferência pan-americana que se iniciou em outubro de 1889 em Washington, a convite do governo dos Estados Unidos, mas a postura da Chancelaria brasileira seria então radicalmente modificada pelo advento da República.

Várias razões determinavam à diplomacia imperial fazer-se representar enfim nos congressos pan-americanos. Passava ela por uma fase de distensão e impulso universalista, não lhe convindo, pela lógica, manter seu isolamento continental, e sim aderir ou pelo menos debater os convênios que vinham sendo firmados por inúmeros Estados. Se lhe aborrecia historicamente a doutrina do arbitramento dos litígios internacionais, era óbvio que se estava engajando nessa prática, tanto como juiz quanto como parte interessada. Uma revisão de expectativas estava pois em curso, quanto à capacidade de acordos internacionais agirem nesse sentido, conforme o ideal pan-americano. A adesão final veio, entretanto, em razão de mudança qualitativa no movimento, provocada pela iniciativa norte-americana.

Enquanto o pan-americanismo restringiu-se aos ideais bolivarianos e aos interesses de segurança dos Estados hispano-americanos, o governo dos Estados Unidos, como ocorria com o brasileiro e também com o argentino, dedicou-lhe uma atenção displicente. Não com-

pareceu a nenhum congresso pan-americano, até reunir o seu próprio, em 1889. O monroísmo não o encontrava e se convertia numa doutrina difusa, de glorificação interna, alimentadora da auto-imagem, base sentimental e ideológica para apoiar o expansionismo civilizador, preconceituoso porém triunfante, ao estilo europeu. Após a guerra de secessão, com a recuperação da imagem dos Estados Unidos na América Latina, as condições para o casamento de ambos os movimentos pareciam propícias. Tanto mais que o governo norte-americano era percebido como defensor do continente e promotor da paz, pelas atitudes assumidas diante da expedição francesa ao México, das guerras do Paraguai e do Pacífico.

Extraindo forças de ambos os lados, a iniciativa norte-americana, a partir de 1880, embora fizesse algumas concessões aos idealistas, iria trazer o pan-americanismo à realidade, ao tentar convertê-lo no instrumento que viabilizasse o programa de dominação capitalista sobre o continente. Essa era a agenda da conferência pan-americana convocada para Washington em 1889: elaborar instrumentos que garantissem a paz continental; criar a união aduaneira (*Zollverein*, mercado comum) do continente; modernizar as comunicações, estender as estradas de ferro, fundar o banco continental, unificar a legislação comercial, adaptar o sistema monetário. As intenções do governo norte-americano visavam estabelecer, pela via do pan-americanismo, uma reserva de domínio continental, a exemplo de como procediam os colonialistas europeus em suas áreas de expansão. Com isso poderia manter o protecionismo diante das outras potências capitalistas e o liberalismo regional, em hábil manobra nacionalista. O congresso não era convocado por algum pretexto ocasional, como ocorrera anteriormente, mas em função de metas estruturais do desenvolvimento capitalista, de que se apropriavam os Estados Unidos para enquadrar em proveito próprio o continente como um todo.

Essas perspectivas eram por si suficientes para motivar a participação brasileira no pan-americanismo, onde se colocaria em jogo o interesse nacional em todos os seus aspectos: a autonomia das decisões, a exportação agrícola, o fluxo de capitais, a possibilidade de desenvolvimento industrial, os vínculos com a Europa. Ao assumir a missão, credenciado pelo governo republicano, após o Quinze de Novembro, Salvador de Mendonça rompeu com a tradição de uma

diplomacia cordial, porém autônoma, tornando-a positivamente caudatária dos interesses econômicos e políticos da grande potência do Norte.<sup>3</sup>

### Conclusão: a política exterior do Império

Constituiu a política exterior do Império instrumento que viabilizasse externamente as metas do interesse nacional? A resposta envolve dois condicionamentos: a percepção do interesse nacional e as condições objetivas do processo decisório.

Ambas as variáveis evoluíram paralelamente. Até 1831, o processo decisório era fechado e a leitura do interesse nacional feita sob a ótica da herança social, econômica, psicológica e política portuguesa, herança essa ainda vinculada à aliança inglesa. A época da regência correspondeu ao período de gestação da política externa brasileira, que acompanhava o ritmo de nacionalização do Estado. Esse processo se consolidou desde o início do Segundo Reinado. A partir de então, a política externa tendeu à racionalidade e à continuidade, adquiriu o caráter autônomo e era referida sem obstáculos à nova leitura do interesse nacional. Para tanto contribuíam as condições objetivas internas e externas. As instituições, depois de consolidadas, funcionavam regularmente, permitindo a continuidade dos órgãos e dos homens que ocupavam os postos-chave de comando. A racionalidade era produzida pela avaliação e crítica constantes da política externa, feitas conjuntamente no Parlamento, Conselho de Estado, Gabinete e chefia da nação, órgãos que a referiam às metas concretas. Estas poderiam ser determinadas no quadro do sistema internacional pela Revolução Industrial, para atender a interesses macroeconômicos e políticos, como também se lhe opor. A autonomia do processo decisório significava a possibilidade de rupturas e confronto ante a ordem, não

<sup>3</sup> Além das coleções já referidas, consultar Bandeira (1973); Luz (1968); Calógeras (1960); Cármen L. P. de Almeida (1986); Affonso de Toledo Bandeira de Mello (1933); Stuart (1966); Connell-Smith (1977); Mecham (1965); Bemis (1943); Perkins (1963 e 1964b); Graham (1973); José A. Pimenta Bueno (1978); Lobo (1939); Pereyra (1959); Cancino (1955); Salcedo-Bastardo (1976); Oliveira Lima (1980); Lockey (1970); Robledo (1958).

sua necessidade. A formulação da política externa fazia-se por meio de um sistema de equilíbrio de influências, em que os órgãos do Executivo e o Conselho de Estado, mais propícios a se guiar pelas razões de Estado, tinham de levar em conta a ingerência parlamentar, que se ligava teoricamente à nação.

O enquadramento no sistema internacional do capitalismo industrial não se fez por imposição da demanda externa, porque a Europa não consumia, a essa altura, os produtos agrícolas brasileiros de exportação. Esse foi um trunfo estrutural malbaratado no cálculo político. porquanto não tinha o Brasil compromisso de compensação comercial, podendo fechar-se aos manufaturados dos europeus e desenvolver sua produção interna. Tanto é verdade, que o projeto industrialista dos anos 1840 não sofreu as retaliações que previam alguns e o protecionismo, embora instável, pôde se manter até o final do Império, período de triunfo mundial generalizado do liberalismo. Em vez de apoiar a economia agrícola, numa corrida desesperada atrás de mercados, a racionalidade indicava para mudanças estruturais internas, pela diversificação da atividade econômica, conforme a proposta de 1844. Nesse ponto, o Estado cedeu às pressões imediatas, muito mais do complexo externo do que da economia interna, e sacrificou o interesse nacional sem necessidade. A modernização e a lenta industrialização serão encaminhadas pelo jogo das forças econômicas e apoiadas sem entusiasmo pelo Estado, que perdeu fôlego em sua vontade de construir a potência econômica. O último fato corresponde à falha fundamental da política externa do Império, a se considerarem as evidências históricas segundo as quais o desenvolvimento econômico de um país atrasado no sistema capitalista passa necessariamente pelas decisões de Estado.

Esmoreceu, pois, a vontade de potência quanto à economia e às relações exteriores. Suas manifestações restringiram-se à resistência contínua e às respostas altivas às provocações das grandes potências, feitas sobretudo por intermédio de seus diplomatas, a não ceder novamente a soberania para fixar a política comercial ou para ferir a autonomia das decisões de Estado, como se fizera à época da Independência, e a manter no exterior uma rede de agentes altamente preparados e confiáveis. A vontade de potência desviou-se, em compensação, para o exercício da hegemonia regional no Prata.

Foi outro erro. A aventura platina obedecia sem dúvida a interesses concretos, econômicos e de segurança, mas consumiu energias e recursos que teriam sido mais bem aplicados no esforço de superação da dependência estrutural. Foi conduzida nos moldes do imperialismo, quando a nação não correspondia materialmente à situação de potência pelos recursos disponíveis ou necessidades básicas e apresentava-se institucionalmente como tal. Essa contradição explica, por um lado, o sucesso político da política platina e, por outro, o malogro econômico na retirada. Uma estratégia de potência conduzida com pleno êxito, sem o amparo dos meios psicológicos e materiais e a garantia de ganhos do expansionismo, como se verificava então nos casos europeus, japonês e norte-americano. Era antes o Brasil uma Rússia tropical.

Em suma, a política exterior do Império esteve acima das forças da nação, teve condições de arrastá-la para a criação da verdadeira potência pelo desenvolvimento material, mas preferiu acomodar-se a uma relativa mediocridade, imposta em parte pelo modo escravista de produção. Obteve sucesso parcial com a presença no Prata – um desvio de perspectiva –, a defesa do território nacional, a autonomia nas decisões de Estado, a dignidade da diplomacia, a manutenção do crédito externo e a abertura de mercados. A política exterior do Império produziu reservas de energia, que no futuro tanto poderiam ser aplicadas quanto liquidadas, dependendo dos homens que encampariam o Estado, de suas percepções do interesse nacional e de sua vontade.

É possível, enfim, questionar alguns mitos que influenciam as interpretações disponíveis, como, por exemplo:

1. O fatalismo da dependência e do atraso em função de leis mecânicas do desenvolvimento capitalista. Esse postulado, implícito nas teorias da dependência, elimina inúmeros fatos comprovados historicamente e que o desmentem, tais como o papel das políticas públicas, os vínculos entre demandas ocasionais, as condições objetivas conjunturais e o processo decisório, a capacidade do Estado em subverter determinações estruturais de longo prazo. O governo brasileiro cedeu aos interesses britânicos à época da Independência e sacrificou os interesses da economia fundiária e escravista brasileira.

Depois, por um momento se voltou contra ambos, numa demonstração de independência possível e acabou se conformando a ambos, parcialmente, porque lhe faltou o suporte ideológico e social para levar adiante uma política prospectiva. Viabilizou-se, no Brasil do século XIX, uma dependência conveniente, não necessária nem inevitável.

2. A destruição, pelo Brasil, da organização socioeconômica paraguaia, para atender aos interesses britânicos. Essa meta nunca esteve nas intenções dos que decidiam e não correspondia a nenhum aspecto do interesse nacional, ao tempo em que o Paraguai era o tradicional aliado estratégico do Brasil.
3. O intervencionismo brasileiro, benévolo e civilizador, no Prata. Os Estados não se movem por tais objetivos, embora possam figurar como elemento psicológico da ação externa.
4. O expansionismo das fronteiras. Não era um desígnio político nem necessidade econômica, social ou cultural no Brasil no século XIX. Não se empreenderam ações no sentido da expansão territorial e procurou-se apenas preservar a herança histórica do espaço geográfico.
5. A insuperável rivalidade Brasil-Argentina. As duas nações tinham economia complementar e rivalizavam apenas em suas percepções geopolíticas regionais. Quando se consolidou a independência dos Estados vizinhos, os elementos apontavam racionalmente para o entendimento e a cooperação entre os dois, conforme postulava o interesse recíproco e conforme pensavam intelectuais e políticos de ambos os lados.