

Clodoaldo Bueno

POLÍTICA EXTERNA
DA PRIMEIRA REPÚBLICA
Os anos de apogeu (de 1902 a 1918)



PAZ E TERRA

V – CONSOLIDAÇÃO E LIMITES DA AMIZADE NORTE-AMERICANA

Rio Branco captou com precisão a nova distribuição do poder mundial e, sobretudo, a posição ocupada pelos Estados Unidos³¹³ que já possuíam a maior economia do planeta e ingressavam na política das grandes potências, buscando a formação do seu sistema de poder. O chanceler brasileiro não contestou as pretensões dos norte-americanos e até lhes facilitou a tarefa, na medida em que procurou uma aproximação ainda maior do que a que já existia e manifestou o desejo de vê-los desempenhando o papel de *leadership* do continente.³¹⁴

Um dos pilares da política exterior de Rio Branco foi a amizade dos Estados Unidos, com a qual se contemplavam os interesses da agroexportação e facilitava-lhe o exercício de uma política sub-regional. Inaugurado pelos fundadores da República, o redirecionamento da política externa brasileira para a potência hegemônica do hemisfério foi de tal modo consolidado que sobreviveu ao próprio chanceler e adquiriu novas características, adequadas à ordem mundial surgida durante e após as crises do sistema internacional da primeira metade do século XX.³¹⁵

Havia um fundamento de natureza comercial na aproximação do Brasil aos Estados Unidos, conforme já reiterado. As economias dos dois países eram complementares. Ao Brasil, afora razões de caráter político, a aproximação significava sustentação das exportações e atração de capitais. O rápido crescimento da população norte-americana proporcionava amplas perspectivas à venda de produtos tropicais, especialmente o café.³¹⁶ Assim, os responsáveis pela condução dos negócios públicos, assistindo à plenitude do liberalismo econômico, não punham em causa a divisão internacional do trabalho e viam mesmo no mercado consumidor norte-americano a viabilidade do sistema econômico brasileiro fundado na agroexportação.

³¹³ Vejam-se GANZERT, 1942, p. 432; BURNS, 1966, p. 200.

³¹⁴ Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI). Veja-se, por exemplo, despacho para Washington, 29/12/1907.

³¹⁵ Vejam-se BURNS, 1966, p. 203-05; LAFER & PEÑA, 1973, p. 86-90.

³¹⁶ BURNS (1966, p. 200, 202) dá ênfase ao mercado norte-americano para o café brasileiro como fator de aproximação entre os dois países. Vejam-se, também, PRADO JÚNIOR, 1967, p. 207; VALLA, 1972, p. 16.

Homem de seu tempo, Rio Branco reconhecia-se no liberalismo econômico vigente no País desde o tempo do Império. Todavia, as posições que o chanceler tomou na esfera econômica resumiram-se à defesa da política alfandegária do Executivo. Não obstante sua preferência pessoal por uma política alfandegária liberal, conforme se vê em trecho de uma longa carta enviada a Domício da Gama em 1908,³¹⁷ soube defender o protecionismo que a tarifa brasileira dava a certos produtos nacionais e, sem nenhuma ingenuidade, estava consciente de que o protecionismo nos Estados Unidos era mais forte do que no Brasil. Sabia que a livre entrada de quase todos os produtos brasileiros naquele país se devia ao fato de não concorrerem com o que era produzido internamente, "constituindo uns, como a borracha, matéria-prima para as fábricas, e outros, como café e cacau, artigos necessários à alimentação do povo e que seria impolítico encarecer".³¹⁸

Mesmo ciente de que a isenção de direitos alfandegários concedida pelos Estados Unidos ao café brasileiro se devia, sobretudo, a razões internas, Rio Branco bem avaliava o quanto era importante o mercado consumidor daquele país para o funcionamento da economia brasileira. O peso desse mercado foi o argumento utilizado para recusar pedidos de favores aduaneiros feitos, em nome da reciprocidade, por terceiros países.

1. Rio Branco e o corolário Roosevelt

No que se refere aos aspectos comerciais não há muito o que desvendar, mas o mesmo não se dá em outros aspectos das relações Brasil-Estados Unidos. Um dado geralmente ignorado é a aceitação, por parte de Rio Branco, dos termos do corolário Roosevelt, que, segundo o chanceler, não deveria ser motivo para temor:

³¹⁷ "(...) Só se pensa hoje em economias e em aumentar os já horrorosos impostos, sem refletir que a venda aumentaria se reduzíssemos os direitos aduaneiros sobre muitos produtos que o povo não pode comprar agora e compraria amanhã se esses direitos fossem reduzidos" (AHI. Carta de Rio Branco a Domício da Gama, Rio de Janeiro, 15/12/1908).

³¹⁸ AHI. Despacho para Washington, 16/03/1910 (Rio Branco a Rinaldo de Lima e Silva).

Não vejo motivos para que as três principais nações da América do Sul – o Brasil, o Chile e a Argentina – se molestem com a linguagem do presidente Roosevelt (...) Ninguém poderá dizer com justiça que elas estão no número das nações desgovernadas ou turbulentas que não sabem fazer "bom uso da sua independência", ou que deva ser aplicado pelos mais fortes o "o direito de expropriação contra os povos incompetentes", direito proclamado há tempos pelo atual presidente dos Estados Unidos.³¹⁹

As demais repúblicas latino-americanas que se cuidassem caso sentissem qualquer ameaça na linguagem franca do presidente norte-americano, procurando "escolher governos honestos e previdentes e, pela paz e energia no trabalho, progredirem em riqueza e força". A Doutrina Monroe, mesmo nos termos em que foi reeditada por Roosevelt, afigurava-se-lhe como proteção contra eventuais violências e conquistas perpetradas pelas potências europeias, conforme ilustrava o então recente caso venezuelano (1902), uma vez que a intervenção europeia só se consumara após consulta ao governo dos Estados Unidos e porque ficara claro que não implicaria ocupação territorial. A linguagem de Roosevelt deveria inquietar mais as potências do Velho Mundo pelo fato de os Estados Unidos mostrarem-se dispostos a "intervir, sempre que for necessário, na questão do Oriente europeu e na Ásia, que as mesmas potências entendiam pertencer-lhe exclusivamente". Rio Branco identificava a existência de uma nova potência nesse lado do Atlântico, bem como a via adquirindo sua parte de influência na constelação do poder mundial. A diferença de forças entre os EUA e as nações hispano-americanas da América era tal que Rio Branco, com realismo, dizia:

(...) a tão falada liga das Repúblicas hispano-americanas para fazer frente aos Estados Unidos é pensamento irrealizável, pela impossibilidade de acordo entre povos em geral separados uns dos outros, e é até ridículo, dada a conhecida fraqueza e falta de recursos de quase todos eles.³²⁰

Rio Branco entendia que a Doutrina Monroe fora útil à América Latina e enxergava incoerência naqueles que então manifestavam pré-

³¹⁹ AHI. Despacho reservado para Washington, 31/01/1905 (Rio Branco a Alfredo de Moraes Gomes Ferrelta). Vejam-se BANDEIRA, 1973, p. 168-69; COSTA, 1968, p. 200-02.

³²⁰ Idem.

venções contra os Estados Unidos depois de terem aplaudido a intervenção destes a favor de Floriano por ocasião da Revolta da Armada. No rascunho de resposta a ofício vindo da legação em Buenos Aires, afirmou:

Acusar o recebimento. Aprecio muito a opinião do dr. Larreta sobre a doutrina de Monroe que tão útil tem sido para todos os países da América Latina. Aqui no Brasil, infelizmente, alguns dos que promoveram e aplaudiram a intervenção da Marinha de guerra dos Estados Unidos em favor do governo legal, em uma guerra civil, e que, com grande entusiasmo, assentaram a primeira pedra para um [monumento] a Monroe no Rio de Janeiro, manifestam hoje má vontade [escreveu "desconfiança", mas riscou] e prevenções contra esse governo amigo, no Congresso e na imprensa, e pensam agora como pensava em 1904 o autor da *Ilusão americana*.³²¹

A posição de Rio Branco não foi singular na América Latina que, de modo geral, segundo Perkins (1964), acolheu o corolário Roosevelt com moderação.³²² Pode-se afirmar que a tranquilidade com que o chanceler via o intervencionismo norte-americano devia-se em parte ao fato de o Brasil já ter também praticado intervenções, durante o Império, na área do Prata. Além disso, estava constantemente preocupado com o surgimento de situações revolucionárias em repúblicas limítrofes, pois poderiam tanto provocar desordens em trechos da fronteira quanto quebrar a paz na área.³²³ A aceitação do corolário Roosevelt era também facilitada pelo fato de o país estar atravessando um período de estabilidade político-institucional e com as contas externas em ordem, depois da rígida política financeira de Campos Sales. Tal fato somado à prosperidade da lavoura cafeeira tornaram possíveis os êxitos materiais da administração Rodrigues Alves (1902-06).³²⁴ O Brasil estava, portanto, longe de ser uma república "mal governada e turbulenta". A regularização dos compromissos financeiros internacionais

³²¹ AHI, Manuscrito apostado ao ofício de Buenos Aires, 31/12/1905.

³²² PERKINS, 1964, p. 204-05.

³²³ Para a política do Brasil na Bacia do Prata no século XIX, veja-se BANDEIRA, 1985, cap. V e seguintes. BURNS, 1966, p. 152, refere-se ao fato de o Brasil enfrentar na bacia do Prata situação semelhante àquela enfrentada pelos Estados Unidos no Caribe. Na ótica do Brasil, os distúrbios políticos no Paraguai e Uruguai prejudicavam a imagem externa dos sul-americanos.

³²⁴ Veja-se BELLO, 1964, p. 234.

dava a Rio Branco coerência às suas atitudes e lhe permitia agir com uma desenvoltura que nenhum outro chanceler do período republicano desfrutara.

A atitude brasileira em face do bloqueio naval imposto pela Grã-Bretanha e Alemanha à Venezuela é ilustrativa. Stuart (1989), apoiando-se em Donghi, observa que tal bloqueio significou para o continente americano a transição do intervencionismo europeu para a tutela norte-americana. Rio Branco estava apenas há seis dias no cargo de ministro das Relações Exteriores quando a frota dos credores entrou no porto de La Guayra (9 de dezembro de 1902). O Governo Roosevelt, comunicado com antecedência pelos interventores, manteve-se neutro. A Grã-Bretanha, ao consultar os Estados Unidos antes do bloqueio, reconheceu a nova potência mundial e sua respectiva área de influência.³²⁵ A nota do ministro argentino Drago, dirigida ao Departamento de Estado, afirmando que dívida pública não podia ser cobrada com intervenção militar armada, foi a única manifestação oficial na América Latina a favor da Venezuela. A nota de Drago foi oficialmente entregue por Garcia Merou (ministro argentino em Washington) ao secretário de Estado, Hay, em 5 de fevereiro de 1903. O Departamento de Estado não acolheu os termos formulados, por Drago porque não queria se comprometer com não-intervenção, pois os EUA, interventores potenciais em repúblicas hispano-americanas, queriam liberdade de ação no futuro. A resposta norte-americana à nota de Drago foi ambígua, mas a favor da arbitragem.³²⁶

Ao enviar a nota ao representante argentino em Washington, Drago manifestou ao ministro plenipotenciário brasileiro em Buenos Aires, Ciro de Azevedo, o desejo de conhecer seu parecer sobre a mesma, explicando, segundo narrativa deste, "que a intenção principal (...) era não mostrar indiferença em um caso tão importante para toda a América, e deixar o precedente do seu protesto contra essa tendência de absorção indireta e de domínio agressivo das grandes potências". Drago queria conhecer a opinião do Brasil e "insinuou quanto estimaria que o Brasil se manifestasse, na forma que lhe parecesse mais oportuna, em favor do que considerava a sua doutrina e defesa da independência do nosso continente".³²⁷

³²⁵ STUART, 1989, p. 49. PERKINS, 1964, também registra que a Grã-Bretanha ao dar liberdade de ação para os EUA no seu continente, acatou a Doutrina Monroe (p. 187-88).

³²⁶ STUART, 1989, p. 1, 5, 10-11, 14, 20-21, 49, 145-48.

³²⁷ AHI, Ofício confidencial de Buenos Aires, 31/12/1902 (carta de Azevedo a Rio Branco).

A posição de Rio Branco foi de alinhamento à dos EUA, pois entendia que a Doutrina Monroe não estava em questão, uma vez que o bloqueio não implicava conquista de território.³²⁸ O secretário de Estado, Hay, opinava que o Brasil não deveria se envolver na questão da Venezuela, com o que concordou o governo brasileiro, até porque se queria preservar as boas relações com os governos que pressionavam o país sul-americano.³²⁹ Além de aceitar a sugestão norte-americana, o chanceler brasileiro recusou a do ministro argentino Drago para formar uma liga de países sul-americanos contra demonstrações de força de países europeus, e negou-se a engrossar o protesto contra cobrança coercitiva de dívidas. Ademais, o Brasil não era mau pagador. Rio Branco reiterou em despacho para Washington: "Concordo com vossa excelência [Assis Brasil] e secretário de Estado Hay. Não devemos entrar nisso, sendo desejo do presidente e também meu que possamos estar sempre de acordo com o governo de Washington".³³⁰ Além disso, pode-se ajuntar que qualquer protesto naquela conjuntura seria vão, uma vez que, afora os Estados Unidos, nenhum outro país americano tinha força suficiente para se opor a qualquer das potências européias envolvidas no episódio venezuelano. Ao recusar a proposta de formalizar protesto conjunto, o chanceler não apareceu secundando uma iniciativa argentina, pois poderia significar um tento a favor da liderança do país platino numa América Latina composta de devedores.³³¹

Roosevelt não aceitou ser o árbitro da questão, que foi encaminhada para a Corte Internacional de Haia. A sentença saiu em 22 de fevereiro de 1904, reconhecendo o uso da força.

Durante a preparação da agenda da 3ª Conferência Internacional Americana, Nabuco, como se viu, contribuiu decisivamente para a não-inclusão da Doutrina Drago no temário. Rio Branco ficou satisfeito pelo fato de ela ter sido transferida para a Conferência de Haia,³³² pois significava, na prática, o não-reconhecimento internacional da doutrina,

³²⁸ STUART, 1989, p. 187-88, 206; LINS, 1945, v. 2, p. 489-90.

³²⁹ AHI. Telegrama de 16 de janeiro, transcrito no despacho de Rio Branco para Washington em 2/04/1903.

³³⁰ *Apud* LINS, 1945, v. 2, p. 489-90. Veja-se, também, COSTA, 1968, p. 134.

³³¹ Assis Brasil, na condição de plenipotenciário do Brasil em Washington, afirmou, a propósito do protesto de Drago: (...) [O] Brasil não deve confundir-se [com] maus devedores. Protesto só teria peso entrando Estados Unidos. Conversei largamente com Hay [secretário de Estado] declina entrar (AHI. Ofício de Washington - Assis Brasil a Rio Branco).

³³² AHI. Despacho para Washington, 30/03/1906.

uma vez que em Haia ela teria "maior número de opositores, porque aos da América se não de reunir muitos dos delegados europeus".³³³

Quando estava em preparo a Conferência de Haia de 1907, Rio Branco afirmou em despacho para Joaquim Nabuco: "Nós não temos realmente interesse algum em que a chamada Doutrina Drago figure no programa da Conferência, ou seja proposta e aceita. Pagamos as nossas dívidas e, por outro lado, somos credores do Uruguai e do Paraguai".³³⁴

O fato de o Brasil não ser devedor insolvente colocava Rio Branco numa posição cômoda, diferente daquela das repúblicas hispano-americanas. Em dia com seus compromissos, não havia porque o Brasil, pragmaticamente, assumir postura diversa e irritar as potências capitalistas num momento em que se davam boas-vindas ao capital estrangeiro.

Coerente consigo mesmo, Rio Branco, por ocasião da guerra civil no Paraguai (1905), em correspondência com o ministro brasileiro em Washington (Alfredo de Moraes Gomes Ferreira), expressou que não havia razões para o "receio de que certos governos sul-americanos têm de próximas intervenções dos Estados Unidos nos seus negócios".³³⁵ Ainda mais que não se tratava de intervenção estrangeira no sentido de contribuir para que um partido suplantasse outro, mas sim de colaboração para se chegar a um acordo conciliatório, sem desprestígio para a autoridade legal. Rio Branco invocou precedentes históricos. A diplomacia européia assim já havia procedido no Prata e, em 1864, a mediação brasileira, argentina e britânica fora aceita pelas forças em conflito no Uruguai.³³⁶ A posição de Rio Branco era clara:

Não creio que a presença de um ou dois navios de guerra americanos no Paraguai, onde, durante a revolução, os argentinos tinham quatro e nós três, pudesse dar lugar a injustos reparos, pois os Estados Unidos têm também ali, como no mundo inteiro, interesses comerciais a defender em caso de perturbações política.³³⁷

³³³ *Idem*.

³³⁴ AHI. Despacho para Washington, 27/02/1907.

³³⁵ AHI. Despacho para Washington, 14/04/1905.

³³⁶ *Idem*.

³³⁷ *Idem*.

Acreditava na possibilidade de as nações mais fortes desempenharem ação benéfica em favor da paz entre as nações mais fracas. Por isto, era de parecer que o governo de Washington devesse acreditar um ministro residente no Paraguai, para

(...) que esse diplomata possa, no interesse da paz e do progresso do nosso continente, exercer a influência benéfica que os Estados Unidos, em união com o Brasil e as outras potências ali representadas, podiam exercer em situações difíceis como a que acaba de atravessar aquele país.³³⁸

Em julho de 1906, em longa entrevista concedida no Rio de Janeiro ao correspondente do jornal argentino *La Nación*, entre outras coisas, Rio Branco afirmou que o expansionismo dos Estados Unidos não apresentava perigo nesta parte do continente, pois em razão da distância só poderiam exercer influência direta no Mar das Antilhas. Em outro ponto da entrevista, foi de uma franqueza que provocou espanto no Prata:

(...) os países que não sabem se governar, que não têm elementos suficientes para evitar as contínuas revoluções e guerras civis, que sucedem sem interrupção, não têm razão de existir e devem ceder seu lugar à outra nação mais forte, melhor organizada, mais progressista, mais viril.³³⁹

Rio Branco, logo depois, desautorizou as declarações publicadas pelo correspondente, até porque eram de péssimo efeito naquele momento, pois se acabara de inaugurar a 3ª Conferência Internacional Americana no Rio de Janeiro. O *La Nación*, todavia, confirmou a reportagem. Para o *El Tiempo*, também de Buenos Aires, a reportagem teria sido uma indiscrição, mas daquelas "calculadas e bem pesadas".³⁴⁰ Não é difícil, assim, entender por que Rio Branco, em mais de uma oportunidade, repartiu com Roosevelt o adjetivo de imperialista, sobretudo na América espanhola.

³³⁸ Idem. BURNS, 1966, também trata do assunto à p. 152. Veja-se ainda SMITH, 1991, p. 49.

³³⁹ A tradução é nossa. *La Nación*, Buenos Aires, 26/07/1906.

³⁴⁰ Para mais esclarecimentos, vejam-se: *La Nación*, Buenos Aires, 26/07, 9 e 10/08/1906; *La Prensa*, Buenos Aires, 8/08/1906; *El Tiempo*, Buenos Aires, 9/08/1906; e *El País*, Buenos Aires, 10/08/1906.

A Doutrina Monroe era vista por Rio Branco como recurso defensivo, uma vez que seria extensiva a todo hemisfério, isto é, sua aplicação não era restrita à América do Norte.³⁴¹ Por ocasião da 3ª Conferência Internacional Americana, a imprensa argentina combateu o "projeto de ampliar a Doutrina Monroe à América do Sul", sob o patrocínio de uma suposta moção argentino-brasileiro-chilena. Rio Branco, ao se manifestar a respeito, afirmou:

As declarações de Monroe, de 2 de dezembro de 1823, contra possíveis projetos de expansão colonial européia na América e contra as então planejadas intervenções européias na vida interna das nações do continente, não visavam somente a América do Norte, mas sim a América inteira, tanto a do Norte como a do Sul.³⁴²

Mas Rio Branco era, antes de tudo, um realista. O caso do Acre é ilustrativo. Embora o chanceler enxergasse os princípios de 1823 como um anteparo às agressões européias, não mantinha ilusões a respeito da atitude dos Estados Unidos, caso estivesse em jogo interesses concretos de cidadãos norte-americanos.

O chanceler brasileiro não era figura deslocada do seu ambiente. Sua posição em relação à mensagem do presidente norte-americano em 6 de dezembro de 1904 tinha respaldo, embora não unânime, na opinião interna.³⁴³ Aqueles que aceitavam o corolário Roosevelt o faziam com argumentos parecidos com os de Rio Branco. O articulista Gil Vidal, por exemplo, não viu na posição de Roosevelt, em face do bloqueio anglo-italo-germânico imposto à Venezuela, em 1902, intuídos de exercer hegemonia política sobre a América Latina. O governo de Washington, ao conseguir levantar o citado bloqueio, sob sua garantia, tornara-se fiador da sentença do Tribunal de Haia contra a Venezuela. Aos Estados Unidos cabiam, portanto, intervir naquele país para fazê-lo cumprir os termos da sentença. A intervenção, no caso, seria a entrega da administração das alfândegas até o pagamento das dívidas. Uma vez que a Doutrina Monroe vedava o continente à con-

³⁴¹ AHI. Manuscrito de Rio Branco aposto ao Ofício de Buenos Aires de 31/12/1905.

³⁴² AHI. 34.6/XXVI, A-7, g. 3, m.1.

³⁴³ Rio Branco afirmou que: "De oito folhas diárias que temos nesta capital [Rio de Janeiro], apenas o *Jornal do Brasil* apreciou desfavoravelmente as declarações feitas [por Roosevelt] e mais uma vez manifestou a sua má vontade para com os Estados Unidos" (AHI. Despacho para Washington, 31/01/1905 - Rio Branco a Alfredo de Moraes Gomes Ferreira).

quista estrangeira, os Estados Unidos, como contrapartida, exerciam o papel de polícia internacional. Assim, segundo o articulista, as nações americanas "que não quiserem passar por igual humilhação que procedam honestamente, como faz todo particular que não quer pendências com a polícia". As declarações de Roosevelt, portanto, não eram

um rasgo de jactância imperialista, nem revelam intuítos de exercer uma hegemonia aviltante sobre os outros povos do continente. Além de uma justificação prévia da intervenção provável das forças norte-americanas na Venezuela, constituem prudente conselho e advertência às repúblicas da América Central e do Sul de que, fiados na proteção que lhes assegura a Doutrina Monroe, não lhes será lícito violar compromissos, atentar contra o direito alheio e escandalizar o mundo civilizado.³⁴⁴

Na mesma linha, Rocha Pombo desaprovou a atitude do general Cipriano Castro, presidente da Venezuela, e opinou que a Doutrina Monroe não podia "instituir em favor dos povos americanos o privilégio de faltar impunemente a compromissos de honra e ainda zombando dos credores"³⁴⁵ Segundo outros dois articulistas, Luís Raposo e Eunápio Deiró, a doutrina de Monroe, mesmo nos termos em que a concebera Roosevelt, era um instrumento de defesa da integridade territorial do continente em face de agressões européias. Não vislumbavam perigo, caso as nações da América do Sul "aceitassem esse convênio".³⁴⁶ Para certo setor da opinião, era tida como "grande serviço" ao continente, pois assegurava a liberdade para o "desenvolvimento de cada nação americana", resguardando-as da cobiça e da conquista européias.³⁴⁷

Mas havia, internamente, outras posições a respeito do corolário Roosevelt, visto como a serviço do imperialismo norte-americano.³⁴⁸ Oliveira Lima, às vésperas da 3ª Conferência Internacional Americana, contestou o poder de polícia internacional no qual Roosevelt se auto-investiu.³⁴⁹

³⁴⁴ VIDAL, Gil. "A Venezuela e a Doutrina Monroe". *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 4/01/1905.

³⁴⁵ POMBO, Rocha. "Política americana". *Correio da Manhã*, 18/01/1905.

³⁴⁶ RAPOSO, Luís. "Os congressos pan-americanos". *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 6/06/1906.

DEIRÓ, Eunápio. "Conferência de Paz de Hata". *Jornal do Brasil*, 26/07/1907. Este articulista fez reparos à doutrina do argentino Drago.

³⁴⁷ "O congresso pan-americano". *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 11/12/1905.

³⁴⁸ Por exemplo, FARO, Mattos. "A Doutrina Monroe", *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 20/10/1905. Monarquista saudoso, temia a absorção norte-americana.

³⁴⁹ LIMA, 1980, p. 75-79.

2. Criação da embaixada brasileira em Washington (13-01-1905)

Ao contrário do que à primeira vista possa parecer, a elevação da legação brasileira em Washington à categoria de embaixada, acompanhada de ato recíproco e concomitante do governo norte-americano, que elevou sua legação no Rio de Janeiro à mesma categoria, adquire significado quando se observa de maneira global a ação de Rio Branco na pasta das relações exteriores. À época, a criação de uma embaixada tinha muito mais alcance do que nos dias de hoje. Não era um ato de rotina administrativa.³⁵⁰ Nem decorridos dois meses da mensagem de Roosevelt ao Congresso de seu país redefinindo os termos da Doutrina Monroe (06/12/1904), com a América Latina ainda sob seu impacto, Rio Branco reafirmou a aproximação Brasil-Estados Unidos, de modo enfático, por meio de um ato que, conforme afirmou Nabuco, por si só tinha o significado de uma política.

Segundo Lins (1945), o desejo de Rio Branco era criar "uma moldura nova e brilhante para dar relevo a um quadro antigo", para não "repetir os seus antecessores".³⁵¹ Com efeito, a chancelaria brasileira aprofundou a reorientação da política externa brasileira para os Estados Unidos, inaugurada pela República.³⁵² Além disso, a criação simultânea das embaixadas foi um ato de prestígio com o fim de diferenciar o Brasil das demais nações hispano-americanas e, sobretudo, para colocar a representação brasileira em Washington em nível superior àquelas da Argentina e do Chile, as únicas dos países da América do Sul em condições de com ela se rivalizarem.

A criação das embaixadas repercutiu na imprensa nacional e na estrangeira. Dois dos principais órgãos do Rio de Janeiro, *O Paiz* e o *Jornal do Commercio*, referendaram o ato do governo,³⁵³ visto como o marco de um novo momento na política exterior brasileira. Rio Branco passou a ser considerado o verdadeiro criador de uma nova política nessa área.³⁵⁴ Além do realce do prestígio brasileiro, enxergou-se o estabelecimento de

³⁵⁰ BURNS, 1966, p. 201.

³⁵¹ LINS, 1945, v. 2, p. 492-93.

³⁵² Há, todavia, a interpretação de que a embaixada transferia a vigia mestra da diplomacia brasileira de Londres para Washington. Vejam-se ANDRADE, 1950, p. 55; NABUCO, 1928, p. 431-32; COSTA, 1968, p. 53.

³⁵³ *O Paiz*, Rio de Janeiro, 8 e 17/01/1905; COSTA, 1968, p. 65-68.

³⁵⁴ "Política Americana", *O Paiz*, Rio de Janeiro, 8/01/1905.

quista estrangeira, os Estados Unidos, como contrapartida, exerciam o papel de polícia internacional. Assim, segundo o articulista, as nações americanas "que não quiserem passar por igual humilhação que procedam honestamente, como faz todo particular que não quer pendências com a polícia". As declarações de Roosevelt, portanto, não eram

um rasgo de jactância imperialista, nem revelam intuítos de exercer uma hegemonia aviltante sobre os outros povos do continente. Além de uma justificação prévia da intervenção provável das forças norte-americanas na Venezuela, constituem prudente conselho e advertência às repúblicas da América Central e do Sul de que, fiados na proteção que lhes assegura a Doutrina Monroe, não lhes será lícito violar compromissos, atentar contra o direito alheio e escandalizar o mundo civilizado.³⁴⁴

Na mesma linha, Rocha Pombo desaprovou a atitude do general Cipriano Castro, presidente da Venezuela, e opinou que a Doutrina Monroe não podia "instituir em favor dos povos americanos o privilégio de faltar impunemente a compromissos de honra e ainda zombando dos credores"³⁴⁵ Segundo outros dois articulistas, Luís Raposo e Eunápio Deiró, a doutrina de Monroe, mesmo nos termos em que a concebera Roosevelt, era um instrumento de defesa da integridade territorial do continente em face de agressões européias. Não vislumbravam perigo, caso as nações da América do Sul "aceitassem esse convênio".³⁴⁶ Para certo setor da opinião, era tida como "grande serviço" ao continente, pois assegurava a liberdade para o "desenvolvimento de cada nação americana", resguardando-as da cobiça e da conquista européias.³⁴⁷

Mas havia, internamente, outras posições a respeito do corolário Roosevelt, visto como a serviço do imperialismo norte-americano.³⁴⁸ Oliveira Lima, às vésperas da 3ª Conferência Internacional Americana, contestou o poder de polícia internacional no qual Roosevelt se auto-investiu.³⁴⁹

³⁴⁴ VEDAL Gil. "A Venezuela e a Doutrina Monroe". *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 4/01/1905.

³⁴⁵ POMBO, Rocha. "Política americana". *Correio da Manhã*, 18/01/1905.

³⁴⁶ RAPOSO, Luís. "Os congressos pan-americanos". *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 6/06/1906.

DEIRÓ, Eunápio. "Conferência de Paz de Haia". *Jornal do Brasil*, 26/07/1907. Este articulista fez reparos à doutrina do argentino Drago.

³⁴⁷ "O congresso pan-americano". *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 11/12/1905.

³⁴⁸ Por exemplo, FARO, Mattos. "A Doutrina Monroe". *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 20/10/1905. Monarquista saudoso, temia a absorção norte-americana.

³⁴⁹ LIMA, 1980, p. 75-79.

2. Criação da embaixada brasileira em Washington (13-01-1905)

Ao contrário do que à primeira vista possa parecer, a elevação da legação brasileira em Washington à categoria de embaixada, acompanhada de ato recíproco e concomitante do governo norte-americano, que elevou sua legação no Rio de Janeiro à mesma categoria, adquire significado quando se observa de maneira global a ação de Rio Branco na pasta das relações exteriores. À época, a criação de uma embaixada tinha muito mais alcance do que nos dias de hoje. Não era um ato de rotina administrativa.³⁵⁰ Nem decorridos dois meses da mensagem de Roosevelt ao Congresso de seu país redefinindo os termos da Doutrina Monroe (06/12/1904), com a América Latina ainda sob seu impacto, Rio Branco reafirmou a aproximação Brasil-Estados Unidos, de modo enfático, por meio de um ato que, conforme afirmou Nabuco, por si só tinha o significado de uma política.

Segundo Lins (1945), o desejo de Rio Branco era triar "uma moldura nova e brilhante para dar relevo a um quadro antigo", para não "repetir os seus antecessores".³⁵¹ Com efeito, a chancelaria brasileira aprofundou a reorientação da política externa brasileira para os Estados Unidos, inaugurada pela República.³⁵² Além disso, a criação simultânea das embaixadas foi um ato de prestígio com o fim de diferenciar o Brasil das demais nações hispano-americanas e, sobretudo, para colocar a representação brasileira em Washington em nível superior àquelas da Argentina e do Chile, as únicas dos países da América do Sul em condições de com ela se rivalizarem.

A criação das embaixadas repercutiu na imprensa nacional e na estrangeira. Dois dos principais órgãos do Rio de Janeiro, *O Paiz* e o *Jornal do Commercio*, referendaram o ato do governo,³⁵³ visto como o marco de um novo momento na política exterior brasileira. Rio Branco passou a ser considerado o verdadeiro criador de uma nova política nessa área.³⁵⁴ Além do realce do prestígio brasileiro, enxergou-se o estabelecimento de

³⁵⁰ BURNS, 1966, p. 201.

³⁵¹ LINS, 1945, v. 2, p. 492-93.

³⁵² Há, todavia, a interpretação de que a embaixada transferia a viga mestra da diplomacia brasileira de Londres para Washington. Vejam-se ANDRADE, 1950, p. 55; NABUCO, 1928, p. 431-32; COSTA, 1968, p. 53.

³⁵³ *O Paiz*, Rio de Janeiro, 8 e 17/01/1905; COSTA, 1968, p. 65-68.

³⁵⁴ "Política Americana", *O Paiz*, Rio de Janeiro, 8/01/1905.

uma *entente cordiale* entre as duas maiores nações do continente.³⁵⁵ José do Patrocínio publicou n' *O Paiz* matéria em que aplaudia a criação da embaixada e a política exterior de Rio Branco, observando que o Brasil desempenhara uma missão civilizadora na América do Sul e lhe cabia compartilhar, de igual para igual, da guarda dessa parte do continente. "Essa política que os Estados Unidos se julgam com o direito de exercer em benefício da civilização, o Brasil a exerceu, sábia e desinteressadamente, desde o alvorecer da história diplomática". Assim, ao aceitar

(...) a embaixada com que o distinguiu o governo dos Estados Unidos, o Brasil não se deixou deslumbrar por honras, a que não tivesse direito. Por inspiração, necessidade e conta própria a nossa pátria adiantou a política da ordem continental de tal modo, que a iniciativa do monroísmo não tem, como pode parecer, o mérito da originalidade. O que havia a fazer está feito, o que está por fazer está feito, para servir-me de uma expressão felicíssima de Joaquim Nabuco, em um dos seus combates parlamentares à legião negra do escravismo.³⁵⁶

Crítica severa partiu do *Jornal do Brasil*,³⁵⁷ que viu no ato grave erro em matéria de política internacional e vislumbrou o perigo do imperialismo americano. O jornal aproveitou o ensejo para reprovar o apoio que o Brasil, a Argentina e o Chile haviam dado aos Estados Unidos ao reconhecerem a República do Panamá. Repeliu, em nome da independência do País, qualquer tipo de tutela, observando que a criação da embaixada era o reconhecimento da que era exercida pelos norte-americanos. Para o jornal, a embaixada era "megalomania condenável (...) mero luxo (...) injustificável", parecendo, "à primeira vista, que o Brasil tem dinheiro demais, que a sua Marinha, já reorganizada e o seu Exército reformado (...) de nada mais precisa (...)".³⁵⁸

³⁵⁵ "As embaixadas", *O Paiz*, 17/01/1905.

³⁵⁶ PATROCÍNIO, José do. "A Embaixada", *O Paiz*, Rio de Janeiro, 26/01/1905. O artigo foi publicado, também, a pedido, no *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 31/01/1905.

³⁵⁷ Rio Branco anotou no ofício vindo de Buenos Aires em 17/01/1905: "(...) *Jornal do Brasil*, cujas relações com a *Prensa* [de Buenos Aires] são conhecidas, e que também criticou a criação das embaixadas americana e brasileira (...)" AHI. Ofício de Buenos Aires, 17/01/1905. De fato, há semelhanças nas críticas levantadas pelo *La Prensa* e pelo *Jornal do Brasil*. O reconhecimento do Panamá, por exemplo, foi também criticado pelo diário platino.

³⁵⁸ "As embaixadas", *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 14/01/1905. COSTA, 1968, p. 65-68, transcreve parte da matéria.

O *Commercio* de São Paulo desaprovou também o ato, pois não atinava com qualquer razão plausível que o justificasse. Após indagar a respeito de eventuais razões políticas, afirmou que seria compreensível a presença de um embaixador brasileiro em Londres por causa das ligações financeiras. Aceitava, até certo ponto, uma embaixada na Santa Sé, como sinal de reciprocidade, pois o seu agente diplomático acreditado junto do governo brasileiro fora elevado à categoria de núncio. Um representante em Portugal também estaria dentro dos limites do compreensível. Mas por que em Washington? O jornal pediu uma justificativa para a medida.³⁵⁹ O *Commercio* de São Paulo nem sequer levou em conta o fato de os Estados Unidos já serem os maiores compradores de nossos produtos. Outro jornal centrou a crítica apenas nos gastos decorrentes da instalação de uma embaixada. Por razões de reciprocidade e pelo fato de o Brasil ser a primeira potência católica romana do mundo, Afonso Celso, em artigo publicado no *A União*, defendeu a criação de uma embaixada na Santa Sé, até porque de tal ato resultaria, complementarmente, a almejada nomeação de um cardeal brasileiro.³⁶⁰

A essas críticas respondeu o próprio Rio Branco, sob o pseudônimo de J. Penn, em longo artigo publicado no *Jornal do Commercio* do Rio de Janeiro. Ao sair a campo em defesa dos atos emanados das duas chancelarias, fez uma compilação de textos históricos para justificar, pela tradição, a aproximação dos dois países. Somente no final do artigo o chanceler tocou no essencial: a amizade dos Estados Unidos proporcionaria ao Brasil "uma barreira invencível" às manobras contra ele empreendidas, pois "Washington foi sempre o principal centro das intrigas e dos pedidos de intervenção contra o Brasil por parte de alguns dos nossos vizinhos, rivais permanentes ou adversários de ocasião". Segundo o chanceler, o concurso norte-americano fora útil ao Brasil, mais de uma vez, em questões internacionais.³⁶¹ A amizade norte-americana, realçada pelas embaixadas, teve, assim, caráter pragmático, pois, mesmo não se traduzindo em apoio ostensivo ao Brasil nas suas pendências com seus vizinhos, contribuiu para neutralizar eventuais pressões dos Estados Unidos na solução de litígios.

³⁵⁹ Apud COSTA, 1968, p. 66-67.

³⁶⁰ CELSO, Afonso. "Embaixadas", *A União*, Rio de Janeiro, 12/01/1905.

³⁶¹ Idem, p. 30-32; RIO BRANCO, 1930, p. 9-34. O artigo pode ser lido também em Rio Branco, 1948, p. 129-51.

O *New York Herald*, em matéria que segundo Costa (1968) parece ser de inspiração de Rio Branco, vislumbrou no ato recíproco vantagens para o Brasil, pelo fato de seu representante, na categoria de embaixador, ter acesso direto ao presidente dos Estados Unidos e com precedência sobre qualquer outro diplomata latino-americano, à exceção do mexicano. Ao contrário dos demais países sul-americanos, o Brasil não temia o intervencionismo norte-americano por ter um governo esclarecido e progressista. "Mas sérias complicações que afetam toda a América do Sul podem desenvolver-se em qualquer tempo a propósito da doutrina de Monroe, e o Brasil deseja estar numa posição de prestígio em Washington (...)." O país estaria fortalecendo sua posição à "vista de possíveis acontecimentos internacionais no Hemisfério Ocidental".³⁶²

Na América do Sul e na Europa enxergou-se na criação das embaixadas uma *entente* Brasil-Estados Unidos, aspirando o primeiro à supremacia política na América Latina para, numa divisão de responsabilidade na aplicação da Doutrina Monroe (conforme declararam então o presidente Roosevelt e o seu secretário de Estado, Root), atender a um suposto expansionismo brasileiro para o Oeste.³⁶³ O ato em questão conferia ao Brasil o *status* de primeira potência, a mais adiantada da América do Sul.³⁶⁴

A reação foi particularmente sensível na Argentina, tradicional rival do Brasil na disputa pelo prestígio.³⁶⁵ Na imprensa, particularmente, a decisão de alçar a legação à categoria de embaixada foi interpretada como desejo de o país de exercer, com o apoio dos Estados Unidos, hegemonia sobre a América do Sul.³⁶⁶ Para o *La Prensa*, os Estados Unidos e o Brasil separavam-se da comunidade internacional americana, procurando o segundo, sob o patrocínio do primeiro, colocar-se em uma categoria superior aos demais países latino-americanos. A elevação da legação trazia no seu bojo o princípio do isolamento brasileiro no continente. O *La Prensa* não poupou críticas à política internacional inaugurada por Rio Branco, por entender que não levava à sincera concórdia continental. Em Buenos Aires, viu-se ainda na criação da embaixada a possibilidade de o Brasil vir a desempenhar papel subal-

³⁶² Apud COSTA, *op. cit.*, p. 59-60.

³⁶³ COSTA, p. 69.

³⁶⁴ *Grenzboten*, Berlim, 1906.

³⁶⁵ Constou na imprensa do Rio de Janeiro que o ministro das Relações Exteriores da Argentina, Larreta, lastimou não ter tido a idéia antes de Rio Branco. Cf. M. C. G. - "Cartas Argentinas", *A Tribuna*, Rio de Janeiro, 13/01/1905.

³⁶⁶ COSTA, 1968, p. 68-69, 75.

terno em relação aos Estados Unidos.³⁶⁷ As críticas do *La Prensa* foram contestadas em editorial d'*O Paiz*, do Rio de Janeiro, redigido (como já se sabe) por Rio Branco, que foi categórico nas conclusões do arrazoado, destacando a concepção de hegemonia brasileira, no lado atlântico do Cone Sul, compartilhada com a da Argentina.³⁶⁸

Apesar dos comentários do *La Prensa*, e feitos os devidos descontos, tanto na Argentina quanto na Europa, atinava-se com significado das embaixadas e as intenções de Rio Branco com uma perspicácia nem sempre percebida em certas análises de órgãos da imprensa brasileira.

As embaixadas recém-criadas estavam tão identificadas com a noção de prestígio que outras chancelarias sul-americanas cogitaram na promoção de suas legações em Washington ao mesmo grau da representação brasileira. Um desistiram por razões de ordem financeira, outras pelo fato de os Estados Unidos terem firmado posição de que nenhuma outra legação na América Latina seria elevada à categoria superior.³⁶⁹

Rio Branco regozijou-se pelo fato de o Brasil ser o único país sul-americano a ter um embaixador em Washington. Em despacho para essa capital, dois anos mais tarde, instruiu o representante no sentido de desistir de fazer diligências oficiais a fim de que os Estados Unidos criassem mais embaixadas na América do Sul, observando: "Não fariam [os países da América do Sul] isso por nós". Acrescentou que nada pediram ao Brasil e que as diligências seriam inúteis, considerando-se o estado de opinião então reinante em Washington. Vista a questão do ponto de vista do interesse político brasileiro, Rio Branco observou que seria

(...) melhor que na América do Sul só haja uma Embaixada Americana, a do Brasil, e que dos países desta parte do mundo só o Brasil e o México tenham embaixada em Washington. De certo, ser-nos-ia agradável que o Chile e a Argentina encontrassem nos Estados Unidos o mesmo tratamento que o Brasil, mas não há motivo para que trabalhem por esses nossos amigos e sem esperança de (êxito).³⁷⁰

³⁶⁷ Vejam-se, sobretudo, "Proyectos navales brasileños", *La Nación*, Buenos Aires, 19/01/1905; "Las embajadas norteamericana y brasileña", *La Prensa*, Buenos Aires, 3/02/1905.

³⁶⁸ "Censuras Platinas", *O Paiz*, Rio de Janeiro, 18/01/1905. *O Jornal do Commercio* no dia seguinte transcreveu o editorial nas publicações, à pedido.

³⁶⁹ AHI. Despacho de Rio Branco para Washington, 25/04/1907.

³⁷⁰ AHI. Despacho para Washington, 2/03/1907.

3. O pragmatismo da aproximação

O pragmatismo da amizade com a maior nação do hemisfério tinha para Rio Branco tanto justificativa econômica quanto política. O despacho reservado para Washington (31 de janeiro de 1905) é a chave para se conhecer sua concepção a respeito:

(...) Os Estados Unidos são o principal mercado para o nosso café e outros produtos. Ao seu governo devemos, sobretudo depois da visita feita a esse país em 1868 pelo imperador D. Pedro II, provas da mais cordial amizade, e devemos também serviços valiosos prestados em circunstâncias difíceis para nós. Tudo nos aconselha, portanto, a cultivar e a estreitar cada vez mais essa amizade, para que assim possamos continuar a desfazer as intrigas e os pérfidos manejos dos nossos invejosos de sempre e dos adversários ocasionais que as questões de fronteiras nos têm trazido. Agora mesmo, como no passado, o governo do Peru está em campo, solicitando a intervenção dos Estados Unidos contra o Brasil e contra o Chile. Em Buenos Aires o atual ministro das Relações Exteriores do Peru, sr. Prado Ugarteche, disse que o seu governo não duvidaria fazer as maiores concessões aos Estados Unidos e até a pedir o seu protetorado. (...) ³⁷¹

Rio Branco foi reiterativo no seu pragmatismo:

Não há de ser com uma política de alfinetadas, tornando-nos desagradáveis aos Estados Unidos como desejariam os impotentes inimigos que eles contam aqui e em quase toda a América Espanhola que poderemos inutilizar em Washington os esforços dos nossos contendores. ³⁷²

Esses argumentos finais Rio Branco utilizou, na mesma ocasião, para justificar a elevação da representação brasileira em Washington à categoria de embaixada e para rebater as críticas que o ato ensejou.

³⁷¹ AHL. Despacho reservado para Washington, 31/01/1905 (Rio Branco a Gomes Ferreira).

³⁷² Idem. Parte do despacho foi transcrito por COSTA, 1968, p. 200-02. Veja-se, também, BANDEIRA, 1973, p. 169-70.

Finalizou da seguinte forma o texto publicado, "a pedido", no *Jornal do Commercio*:

(...) Washington foi sempre o principal centro das intrigas e dos pedidos de intervenção contra o Brasil por parte de alguns dos nossos vizinhos, rivais permanentes ou adversários de ocasião. Quando ali chegou, em 1824, o primeiro agente diplomático do Brasil já encontrou uma missão sul-americana que pedia contra nós o apoio dos Estados Unidos. Em 1903 e 1904, no período agudo das nossas dissidências com a Bolívia e o Peru, lá se andou também procurando promover intervenções e fazendo oferecimentos tentadores. O ex-presidente Capriles, da Bolívia, confessou, em um folheto conhecido, o que por ordem sua foi feito nesse sentido. Todas as manobras empreendidas contra este país em Washington, desde 1823 até hoje, encontraram sempre uma barreira invencível na velha amizade que felizmente une o Brasil e os Estados Unidos, que é dever da geração atual cultivar com o mesmo empenho e ardor com que a cultivaram os nossos maiores. ³⁷³

O projeto de reorganização da Marinha de Guerra brasileira fez recrudescer na Argentina vivo sentimento antibrasileiro, em 1906-08. O secretário de Estado, Root, mostrou preocupação com a disputa naval na América do Sul e chegou a sugerir a Nabuco, em Washington, a redução da força naval brasileira. Rio Branco acolheu com tristeza a sugestão e escreveu para Domício da Gama, então ministro plenipotenciário do Brasil em Buenos Aires, recomendando-lhe a conveniência de

(...) estreitar relações com o ministro americano [em Buenos Aires] e ganhar a sua confiança para que ele não se deixe influenciar pela atmosfera de ódio e prevenções contra o Brasil em que vive. Devo informá-lo de que dias antes Root se oferecera para tratar da equivalência naval (...). ³⁷⁴

³⁷³ Rio Branco, usando o pseudônimo de J. Penn, publicou o texto no *Jornal do Commercio*, em defesa da aproximação Brasil-Estados Unidos para responder às críticas surgidas em razão da criação da embaixada brasileira em Washington. O texto foi republicado pela Imprensa Nacional (Rio Branco, 1930). Veja-se, também, HILL, 1970, p. 292-93. Uma boa análise do texto de Rio Branco foi feita por GANZERT, 1942, p. 436-39.

³⁷⁴ AHL. Rio Branco a Domício da Gama, Rio de Janeiro, 15/12/1908.

Rio Branco buscava precaver-se a fim de manter isolada a influência norte-americana. Ganhar a confiança do ministro norte-americano em Buenos Aires significava ficar mais à vontade para agir, na expectativa de que se impediria eventual mediação norte-americana e, conseqüentemente, manteria a questão restrita aos dois países.

A amizade votada aos norte-americanos, além de se assentar na tradição e em razões de natureza econômica, serviria para conjurar eventuais dificuldades que poderiam surgir em Washington, capital que, segundo as próprias palavras do chanceler, era o principal foco de intrigas contra o Brasil. O seguinte trecho de despacho para Washington, confirmando telegrama anterior, dispensa esclarecimentos:

Sobre caso Chile Peru como sobre caso Brasil Peru melhor atitude governo americano seria aconselhar Peru a transigir para acabar com estas questões. Condescendendo com as manhosas choradeiras do Peru enche-o de esperanças anima a sua intransigência e dificulta a solução desses litígios. Colômbia também procurou 1906 apoio americano contra Brasil na questão de navegação fluvial e nada tendo obtido de Root conseguimos resolver questão limites e questão navegação satisfatoriamente para as duas partes.³⁷⁵

Antes disso, quando esteve na Suíça em missão especial para defender os direitos do Brasil no litígio com a França pela posse do Amapá, Rio Branco já manifestara receio da agressividade européia e, por conseguinte, valorizara o caráter defensivo da Doutrina Monroe, pois esta se aplicava exatamente às questões de limites entre as nações latino-americanas e às potências do Velho Mundo que ainda conservavam colônias no continente.³⁷⁶

A posição de Salvador de Mendonça, que fora ministro plenipotenciário do Brasil em Washington imediatamente após a proclamação da República, dá suporte a essa interpretação. Em artigo publicado n' *O Século*, datado provavelmente de 1903, sobre a situação internacional do Brasil, explicitou o temor de agressões européias. A união do conti-

³⁷⁵ AEL. Despacho reservado para Washington, 4/02/1909 (Rio Branco a Nabuco).

³⁷⁶ Rio Branco, em carta a Salvador de Mendonça, datada de Paris em 5/12/1895, afirmou: "(...) Entendo que a essas questões de limites entre as nações independentes da América e colônias européias é que a tão falada Doutrina Monroe tem aplicação perfeita. (...)" (apud AZEVEDO, 1971, p. 438-39).

nente americano, com a participação dos Estados Unidos, seria uma necessidade imposta pela defesa. Para que houvesse perfeito entendimento entre os dois segmentos do hemisfério, proclamou a necessidade de desenvolver as relações comerciais entre eles. Salvador de Mendonça encampou a frase de Grover Cleveland: "os bons negócios fazem bons amigos". O comércio era visto como garantia de paz e como um dos principais objetivos da diplomacia. A tarefa não se afigurava difícil, pois

(...) como a assimilação das raças é mais fácil no sentido da latitude, em razão da semelhança de climas, assim também os acordos comerciais são mais fáceis no sentido da longitude, exatamente pela dissimilaridade de climas opostos, os quais dão origem a produtos diferentes, e por isso mesmo de fácil troca. Assim, concedendo todas as nações deste continente favores recíprocos entre o Norte e o Sul, teríamos uma base segura para um perfeito acordo dos interesses comerciais do continente.³⁷⁷

A diplomacia já era vista, também no Brasil, como instrumento a serviço dos interesses materiais.³⁷⁸ Rio Branco, ao ver no comércio uma das justificativas para a aproximação aos Estados Unidos (uma vez que este país era o principal mercado para o café e outros produtos brasileiros), não inovava, colhia um dado corrente na opinião nacional.

Para concluir, pode-se afirmar que uma vez constatado pelos homens da época que a América Latina situava-se na área de influência dos Estados Unidos (até porque os ingleses, satisfeitos com o corolário Roosevelt, retraíram-se na área), ao Brasil não restariam, numa perspectiva realista, alternativas ao acercamento diplomático da potência hegemônica, de cujo mercado dependia para vender mais da metade de seu principal produto de exportação.³⁷⁹ Além disso, não haveria por que temer o corolário Roosevelt. O Brasil, país estável, bem governado segundo os padrões da época e em dia com seus compromissos financeiros internacionais, estava a salvo de intervenções de potências imperialistas européias e de eventual ato de polícia internacional que

³⁷⁷ Apud AZEVEDO, 1971, p. 69-71.

³⁷⁸ A *Notícia*, Rio de Janeiro, 4/01/1907; A *Tribuna*, Rio de Janeiro, 7/01/1907.

³⁷⁹ O Império Alemão, nesse momento, competia com a Grã-Bretanha e os Estados Unidos na busca de "um lugar ao sol" na ordem mundial da virada do século. Uma "alternativa alemã" para o Brasil seria impensável em razão das características do imperialismo germânico. Mais esclarecimentos são dados no item referente ao incidente da *Panther*, neste livro.

pudesse ser levado a efeito pelos Estados Unidos. O Brasil, sem menoscabo de sua soberania, contribuiu para a ampliação do sistema de poder norte-americano, pleiteando, em contrapartida, a elevação do *status* do país no concerto sul-americano.

Mas não se pode perder de vista, conforme interpreta Smith, que a estratégia de aproximação dos Estados Unidos, na qual se empenharam Rio Branco e Nabuco, foi, de fato, unilateral, uma vez que aquela não tinha equivalência em Washington. Os diplomatas norte-americanos moviam-se mais por interesses materiais, como tarifas e comércio, do que preocupados em dar suporte às aspirações brasileiras.³⁸⁰

Mesmo assim, com a aproximação aos Estados Unidos, apesar do aparente paradoxo, Rio Branco ampliava as margens de seus movimentos no contexto sub-regional. Essa maneira pragmática de entender as relações Brasil-Estados Unidos não foi bem compreendida pelos sucessores imediatos do barão, e a aproximação, em determinados momentos, adquiriu outro matiz.

4. Joaquim Nabuco e a noção de sistema continental

Rio Branco convidou, com reiteração, Nabuco, já reconciliado com a República,³⁸¹ para ocupar a embaixada brasileira criada na capital dos Estados Unidos,³⁸² onde fez ampla pregação a favor da aproximação dos dois países. O chanceler reconhecia o peso dos Estados Unidos, mas concebia essa aproximação com mais realismo do que seu embaixador, até porque refutava a posição de caudatário da política exterior de outro país, fosse qual fosse. O embaixador, segundo o crítico Oliveira Lima, exagerava no seu americanismo e pan-americanismo, sem questionamentos.³⁸³

³⁸⁰ SMITH, 1991, p. 67.

³⁸¹ NOGUEIRA, 1984, p. 198-201.

³⁸² Rio Branco não teria tido dificuldade para obter a aprovação do nome de Nabuco pelo presidente Rodrigues Alves, que o admirava e o conhecia dos tempos de colégio (cf. FRANCO, 1973, p. 276-78). Para conhecimento da trajetória intelectual de Nabuco, veja-se NOGUEIRA, 1984.

³⁸³ LINS, 1945, v. 2, p. 503; BANDEIRA, 1973, p. 169; LIMA, 1971, p. 114-15 (Introdução geral de Barbosa Lima Sobrinho); NOGUEIRA, 1984, p. 207-08, 213-15.

Rio Branco e Joaquim Nabuco concordavam, embora cada um a seu modo, que os Estados Unidos eram o centro de um subsistema internacional de poder. Na apresentação de suas credenciais ao presidente Theodore Roosevelt, formulou votos

para que se aumente a imensa influência moral que os Estados Unidos exercem sobre a marcha da civilização e que se manifesta pela existência no mapa do mundo, e pela primeira vez na História, de uma vasta zona neutra, de paz e de livre concorrência humana.³⁸⁴

Nabuco foi ainda mais enfático na saudação que fez, logo depois, no Rio de Janeiro, ao secretário de Estado, Elihu Root, por ocasião da citada Conferência Internacional Americana: o continente americano formaria "um sistema político diverso do da Europa, uma constelação com órbita própria e distinta". As repúblicas americanas formariam, assim, no mundo "uma grande unidade política".³⁸⁵

A idéia de um sistema continental, cujo amálgama era a retórica do pan-americanismo, apareceu com nitidez na conferência em questão. Root aproveitou-se da oportunidade para propor a união das Américas, a fim de tornar possível a formação de uma "opinião pan-americana, cujo poder influa na direção internacional". A aproximação traria "a segurança e a prosperidade, a produção e o comércio, a riqueza e o saber, as artes e a felicidade para todos nós".³⁸⁶ O representante peruano manifestou também o reconhecimento da existência de um sistema de poder liderado pelos Estados Unidos:

(...) é digno chefe da poderosa República [Estados Unidos], que serve de exemplo, de estímulo, e de centro de gravidade ao sistema político e social da América. (...) Estes congressos, senhores, são o símbolo dessa solidariedade, que, apesar das paixões efêmeras dos homens constituem, pela força invencível das coisas, a essência de nosso sistema continental.³⁸⁷

³⁸⁴ AHI, 34.6/IX, maço 1, pasta 8 (cópia manuscrita de Rio Branco).

³⁸⁵ AHI, 273/3/10, 3ª Conferência Internacional Americana, ata da sessão solene (31/07/1906).

³⁸⁶ AHI, 273/3/10, 3ª Conferência Internacional Americana, ata da sessão de 31/07/1906. *O Estado de S. Paulo*, 1/08/1906, p. 2.

³⁸⁷ AHI, 273/3/10, 3ª Conferência..., ata da sessão de 31/07/1906.

VI – ARGENTINOS: PARCEIROS E RIVAIS

A Argentina de 1900, com uma população de 5 milhões de pessoas, era uma nação orgulhosa e otimista, e conheceu um despertar de imperialismo, do qual Estanisláo Zeballos foi o melhor representante.³⁹⁶ O país platino tivera um crescimento espantoso nos cinquenta anos posteriores a 1860, só comparável ao dos Estados Unidos. Ao celebrar o centenário de sua independência (1910), apresentava-se como uma nação próspera. Maior exportadora mundial de grãos em 1909, logo (quatro anos depois) superou os Estados Unidos como exportadora de carne para a Grã-Bretanha. Com esse sucesso econômico, a Argentina queria ombrear-se àqueles e desempenhar na América Latina uma missão civilizadora.³⁹⁷ Acomodada na divisão internacional do trabalho, desenvolvia um relacionamento preferencial com a Europa, sobretudo com a Grã-Bretanha, e era reativa às pretensões norte-americanas de aumento de influência sobre o hemisfério, sob a égide do pan-americanismo. Todavia, as relações comerciais Argentina-Estados Unidos cresceram dos anos finais do século XIX aos que antecederam à Primeira Guerra.³⁹⁸

Com o Brasil, a Argentina tradicionalmente mantinha expressiva parceria comercial, conforme ficou evidenciado nos gráficos já apresentados, figurando como um dos seus principais fornecedores de gêneros alimentícios, sobretudo trigo em grão e farinha. As relações comerciais entre os dois países seguiam um fluxo praticamente invariável, com saldos amplamente favoráveis ao país do Sul. Se pouca coisa mudava naquelas relações, o mesmo não ocorria nas de natureza política, como que a contrariar a lógica econômica. Houve momentos de aguda rivalidade, entremeados por aqueles de cordialidade.

³⁹⁶ Cf. ETCHEPAREBORDA, 1978, p. 11. As trajetórias da Argentina e do Brasil, nos seus aspectos políticos e econômicos, sempre despertaram a atenção dos analistas. Veja-se, por exemplo, PALACIOS, 2000, p. B-13.

³⁹⁷ TULCHIN, 1990, p. 65, 78, 80-81. Em momento próximo da reunião da 3ª Conferência Internacional Americana, assim expressou-se *El Diario*, de Buenos Aires: "(...) Lo que sucede es que no podemos olvidar que si hemos crecido tanto, que nuestro engrandecimiento nos coloca en el segundo puesto entre las naciones americanas, sin mas superior que los Estados Unidos, lo debemos exclusivamente á esas corrientes de comercio y emigración, nunca interrumpidas, que existen entre la América del Sud y las naciones de Europa. (...)" ("El congreso pan-americano y las naciones europeas", 17/04/1906).

³⁹⁸ TULCHIN, 1990, p. 83-5; MAGNOLI, 1996, p. 219.

A noção de sistema continental tornou-se cada vez mais presente nos discursos daqueles que se ocupavam de relações internacionais. A visita de Root foi vista como parte de um programa internacional que incluía a tutela dos países sul-americanos pela América do Norte, conforme opinou o *Journal des Debats* de Paris. Enxergou-se, também, na política externa das duas maiores repúblicas do hemisfério, uma convergência para "a união de todas as Repúblicas americanas".³⁸⁸

Joaquim Nabuco, entre os brasileiros, era quem mais explicitava o reconhecimento da existência de um sistema continental. Na sua maneira de ver, as repúblicas americanas integravam "um só sistema político" em um concerto internacional dividido em dois grandes blocos:

A América, graças à Doutrina Monroe, é o Continente da Paz, e essa colossal unidade pacificadora, interessando fundamentalmente outras regiões da Terra – todo o Pacífico a bem dizer – forma um Hemisfério Neutro e contrabalança o outro Hemisfério, que bem poderíamos chamar o Hemisfério Beligerante.³⁸⁹

Para o primeiro embaixador brasileiro, os Estados Unidos lideravam "um continente neutralizado para a paz, livre e inacessível às competências da guerra que fazem do resto do mundo, da Europa, da Ásia, da África, hoje aglomerados, um verdadeiro continente beligerado". Nabuco descartava a possibilidade de alianças européias, pois, "desde o dia em que a América se constituiu independente da Europa, formou-se um sistema separado, diverso e distinto do europeu", uma órbita separada. A política externa brasileira deveria convergir para o centro e não para a periferia desse sistema: "A política de aproximação com a América Latina, em desconfiância com os Estados Unidos, seria uma política insensata".³⁹⁰ Nabuco ia mais longe: o caráter defensivo da Doutrina Monroe e o prestígio norte-americano garantiram a integridade da América Latina, pois serviriam para afastar cobiças estrangeiras. Nabuco era sobretudo um idealista. A aproximação com os Estados Unidos – que ele dizia ser "o alfa e o ômega da nossa política externa"

³⁸⁸ "Telegrammas. Paris", *Gazeta de Notícias*, Rio de Janeiro, 19/07/1906; *O Estado de S. Paulo*, 28/07/1906, p. 1.

³⁸⁹ NABUCO, s. d, p. 146-47, 191. Veja-se, também, GANZERT, 1942, p. 439.

³⁹⁰ *O Estado de S. Paulo*, 21/07/1906, p. 3; COSTA, 1968, p. 105.

– deveria ser feita com sinceridade.³⁹¹ O tribuno pernambucano, descontentos os exageros de ênfase, ao sentir a viragem do poder mundial, explicitou como deveria ser feita a política externa brasileira:

A Doutrina Monroe impõe aos Estados Unidos uma política externa que se começa a desenhar, e portanto a nós todos também a nossa. Em tais condições a nossa diplomacia deve ser principalmente feita em Washington. Uma política assim valeria o maior dos exércitos, a maior das marinhas, exército e marinha que nunca poderíamos ter. Precisamos de atividade, de clarividência, resolução e organização de um serviço diplomático em Washington, onde está a chave das nossas relações diplomáticas.³⁹²

Brasil e Estados Unidos estariam isolados entre as demais nações do hemisfério por diferenças lingüísticas, raciais e sociológicas. Ao Brasil, portanto, não caberia, segundo Nabuco, "hesitar entre Estados Unidos e a América Espanhola".³⁹³ Esse reforço do bilateralismo brasileiro sucedia a uma visão oligárquica de nações pouco afunilada no topo, que incluía Argentina e Chile. Quando estava em Roma em razão do litígio do Brasil com a Grã-Bretanha, Nabuco afirmou (março de 1904) que "tanto quanto possível, o Brasil, a Argentina e o Chile [deviam] apoiar-se sempre reciprocamente".³⁹⁴ No mês seguinte, manifestou que, além da inteligência entre os três países, o Brasil deveria aproximar-se cada vez mais dos Estados Unidos, parecendo-lhe que conviria "de modo hábil, separar a nossa causa da dos Estados; se se pode chamar assim, que desacreditaram completamente a forma republicana na América Latina".³⁹⁵

³⁹¹ NABUCO, s. d, p. 142-43, 132-33. O laudo arbitral na questão entre o Brasil e a Grã-Bretanha por causa dos limites com a Guiana levou Nabuco, que fora o advogado brasileiro, a ver ameaça de imperialismo territorial inglês no continente e isso contribuiu para torná-lo um adepto do monroísmo, no qual via um recurso defensivo (cf. MENCK, 2001, v. 2, p. 401); COSTA, 1968, p. 106, 113-14.

³⁹² Apud COSTA, 1968, p. 107.

³⁹³ Cf. COSTA, 1968, p. 109.

³⁹⁴ AHI. 34.6-I, A-4, G-1, M-74 – Nabuco ao dr. Cardoso. Roma, 20/03/1904.

³⁹⁵ AHI. 34.6-I, A-4, G-1, M-74 – Nabuco a Rio Branco. Roma, 2/04/1904.

No início da gestão Rio Branco, as relações do Brasil com a Argentina foram cordiais. O general Júlio Roca, ao concluir sua segunda gestão presidencial, em outubro de 1904, deixou as relações da Argentina num elevado nível de concórdia com o vizinho do Norte.³⁹⁹ A troca de visitas (1899-1900) entre ele e o presidente Campos Sales legara um saldo de simpatia nas relações entre os dois países. Acertada entre Manuel Gorostiaga, representante da Argentina no Rio de Janeiro, e o então chanceler Olinto de Magalhães, as visitas presidenciais destinavam-se a quebrar a frieza existente nas relações Argentina-Brasil, mas teria sido "un salto en las tinieblas", porque uma eventual recepção popular de indiferença a Roca faria a visita ter efeito contrário ao pretendido, pois afastaria brasileiros e argentinos ao invés de aproximá-los. Gorostiaga fez tais observações a Rio Branco, a quem recordou ainda que Campos Sales, quando recebeu Roca, enfrentava resistências contrárias e por isso havia receio de que a oposição interna pudesse repercutir na maneira em que seria acolhido o presidente argentino. Mas, segundo o diplomata, "a cultura do povo brasileiro, justificando nossa confiança, (...) deu à visita do general Roca um brilho excepcional".⁴⁰⁰

Gorostiaga ficou por mais de um lustro à frente da legação no Rio de Janeiro, onde desenvolveu uma política de aproximação. Quando foi removido do posto, em carta de despedida a Rio Branco, em outubro de 1905, manifestou toda sua fé na união dos dois povos.⁴⁰¹ Alguns dias antes, Gorostiaga recebera de Bartolomé Mitre carta na qual, a propósito de um artigo de Leopoldo de Freitas que lhe fora enviado pelo diplomata, justificava a importância da aliança argentino-brasileira.⁴⁰² Rio Branco, na resposta de agradecimento a Gorostiaga, deu ênfase ao tratado de arbitramento geral firmado entre os dois países:

³⁹⁹ FRAGA, 1994, p. 45.

⁴⁰⁰ Carta de Manuel Gorostiaga a Rio Branco. Petrópolis, 4/02/1907. (AHI-34.6, A-3, G-4, M-52). Sobre as visitas de Roca e Campos Sales há o trabalho recente de FRAGA & CORRÊA, 1998. Veja-se, também, BUENO, 1995, p. 249-54.

⁴⁰¹ Gorostiaga, entre outras coisas, afirmou: "(...) Cuando la luz de la verdad iluminar todos os espíritus, se verá claro que nosotros los argentinos, deseamos para el Brasil, lo que deseamos para la Argentina: verlos grandes, unidos, ricos y fuertes, por el trabajo y la voluntad de sus hijos, apoyandose y sosteniendose el uno al otro, en el cumplimiento de la mision que la Providencia les há reservado en esta parte del mundo" (AHI. 34-6-1, A-3, G-4, M-52).

⁴⁰² Bartolomé Mitre afirmou que "(...) La alianza argentino-brasileira, há sido, despues de las de la Independencia, la más fecunda y benéfica para la Republica Argentina. A ella debemos la calda del tirano Rosas, haber conjurado el peligro dela dictadura del Paraguay, asi como el arreglo pacífico [das?] nuestras cuestiones de limites, asegurando la paz internacional en el rio de La Plata con beneficios reciprocos (...)". Buenos Aires, 27 [?] /09/1905. (AHI. 34-6-1, A-3, G-4, M-52), (manuscrito de difícil leitura).

(...) Desde que, na noite de 22 de outubro do ano passado, em conversação na Legação do Ecuador, V. Exa. me manifestou o desejo de que concluíssemos um acordo dessa natureza, acolhi com grande satisfação a sua iniciativa e em 14 de novembro lhe remeti o projeto que serviu de base às negociações. Em 27 de dezembro, apenas me comunicou as modificações propostas pelo seu governo, combinei prontamente com V. Exa. a nova redação de alguns dos artigos. Só em princípios de setembro fiquei sabendo que o governo argentino aceitava o projeto assim emendado e desejava mais que as regras do processo, por nós reservada, para cada compromisso especial, fossem estabelecidas no próprio tratado geral, como nos que a Rep. [Argentina] celebrou com as do Uruguai, Chile e Paraguai. Acedi sem demora a essa indicação e em poucos dias lhe apresentei a redação final com as emendas e acréscimos desejados. Recordo estes fatos para poder dizer que, pela minha parte, fiz quanto pude, como V. Exa. também o fez, para apressar a conclusão deste negócio. Quanto aos meus sentimentos para com a Rep. Argentina, V. Exa. os conhece desde bastante tempo e os viu de novo afirmados na carta que lhe dirigi em 3 de setembro. Faço ardentes votos para que o Tratado de 7 de setembro último assegure para sempre a concórdia entre os nossos dois países e muito me honra de haver podido colaborar nessa obra de paz. (...)⁴⁰³

A rivalidade entre os dois países, todavia, permanecia latente e aflorou no mesmo ano em que Gorostiaga deixou o Rio de Janeiro (1905), sobretudo quando da discussão e aprovação do projeto brasileiro de rearmamento naval no ano anterior,⁴⁰⁴ e da elevação das legações dos Estados Unidos e do Brasil no Rio de Janeiro e Washington à categoria de embaixadas. Outro foco de rivalidade residia nas relações dos dois países com os demais da Bacia do Prata. As aproximações, os afastamentos e as reaproximações do Paraguai e Uruguai em relação ao Brasil e à Argentina eram acompanhadas nestes dois países sempre com uma preocupação de fundo: a eventual aspiração de hegemonia do rival.

O espírito de rivalidade recrudescceu na Argentina quando o vice-presidente Figueroa Alcorta assumiu a presidência, no início de 1906, em virtude do falecimento do titular Manuel Quintana, e designou

⁴⁰³ Rascunho, do punho de Rio Branco, da carta a Gorostiaga, datada de Petrópolis, 9/10/1905 (AHI-34.6-1, A-3, G-4, M-52). (Atualizamos, como sempre, a ortografia.)

⁴⁰⁴ MONETA, 1973, p. 70.

Estanislão Zeballos, rival de Rio Branco desde o litígio lindeiro de Palmas, para, pela terceira vez, chefiar o Ministério das Relações Exteriores, onde ficaria até junho de 1908.⁴⁰⁵ A tensão chegaria a um ponto tal que a paz entre os dois países ficou ameaçada.

Com a queda de Zeballos e o posterior esclarecimento da fraude do "Telegrama n. 9" (que se verá mais adiante), as relações entre os dois países melhoraram sensivelmente. Roque Sáenz Peña, na condição de presidente eleito, visitou o Brasil em 1910 (portanto, ainda durante a gestão Rio Branco); Lauro Müller, seu sucessor, foi a Buenos Aires em 1915 e negociou o pacto do ABC (Argentina, Brasil e Chile), na esteira da atuação conjunta destes três países na crise das relações mexicano-norte-americanas, materializando, assim, uma antiga aspiração tanto de Rio Branco quanto de Sáenz Peña.⁴⁰⁶

Cumprido, finalmente, observar que o Brasil, em razão da nova realidade de poder internacional e, sobretudo, dos interesses da agroexportação, aproximou-se dos Estados Unidos. A Argentina alimentou a pretensão de rivalizar-se com estes no hemisfério, ao mesmo tempo que se mantinha fiel ao relacionamento especial com a Grã-Bretanha.⁴⁰⁷