

A legitimidade dinástica e as iniciativas interamericanas nas últimas décadas do Brasil Império (1870-1889)

Daniel Rei Coronato*

Resumo

Este estudo se propõe a contribuir para o debate histórico do sistema político brasileiro, tendo como foco de análise a relação entre os fundamentos políticos e ideológicos do regime político, durante o Império Brasileiro, e sua política externa para as iniciativas interamericanas do período.

Palavras-Chave: Brasil; Império Brasileiro; Integração; Pan-americanismo.

Abstract

This study aims to contribute to the historical debate of the Brazilian political system, focusing on analysis of the relationship between the political and ideological foundations of the political system during the Brazilian Empire and its foreign policy concerning the period's inter-american initiatives.

Keywords: Brazil; Brazilian Empire; Integration; Pan-Americanism

* Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Negociações Econômicas Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP (2011). Docente da graduação em Relações Internacionais do SENAC-SP e membro pesquisador do NACI (Núcleo de Análise de Conjuntura Internacional) da PUC-SP. Email: daniel_coronato@hotmail.com.

1. Introdução

O período que vai de 1870 a 1889 é essencial na história do Império, por ser aquele que reúne o auge e o declínio do regime monárquico. O ano de 1870 representou o período áureo do Império e suas instituições, sua força incontestável no âmbito regional, ao mesmo tempo em que a progressiva deterioração do equilíbrio político institucional começava a minar a estabilidade do regime monárquico. A abolição da escravatura e o novo papel dos militares após a Guerra do Paraguai, além dos problemas com a Igreja e a pressão das oligarquias, alocadas ou não em partidos (CHACON, 1981, p.53), colocariam em xeque as bases de sustentação da monarquia. O fenômeno político que resultou na Proclamação de República, em 1889, derivou desses desafios impostos pela conjuntura e que o Império e suas instituições foram incapazes de solucionar de forma satisfatória. (Calmon, 2002, p.237-238)

Na esfera diplomática, o período foi marcado por uma tendência ao multilateralismo, chamada por Amado Luiz Cervo na obra *História da Política Exterior do Brasil* (2008) de *Universalismo* externo. Durante as duas décadas, o Império procurou um maior prestígio e extensão na ação internacional, refletidas especialmente na presença cada vez mais marcante do Império nos congressos, nas feiras, em foros de arbitramento internacional, nas viagens do Imperador e aceitando participar, ao lado dos Estados Unidos, com as propostas pan-americanistas. Nesse último caso, o impulso *universalista* desempenhou a função de tirar o Governo Imperial da sua distensão histórica para com os assuntos interamericanos e possibilitou a realização de uma lenta abertura.

A originalidade desse período, pouco examinado na literatura

sobre política externa brasileira, será o foco das discussões aqui apresentadas. O principal objetivo é desvendar as origens do posicionamento histórico do Brasil, pautado especialmente pela legitimidade dinástica, e compreender como essa lógica influenciou nas relações do Império Brasileiro com os movimentos interamericanos, durante os anos de 1870-1889. A pesquisa contou com o apoio de trabalhos produzidos no meio acadêmico e fontes do governo brasileiro, especialmente as Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado e os Relatórios apresentados à Assembleia Geral (RRNE), propiciando o uso de instrumentos conceituais e teóricos na análise

2. A Legitimidade Dinástica e as Iniciativas Interamericanas

Desde a independência, a adoção do regime monárquico alçou o Império a um modelo que não identificava paralelos com seus vizinhos. O Estado Brasileiro se apresentou à comunidade internacional em 1822, preocupado em reivindicar um papel de novo membro e ator internacional. Cercado por diversas Repúblicas fundamentadas pela lógica nacional, o Brasil se diferenciou dos outros povos da América pela presença de um príncipe português, disposto a tomar a liderança do movimento que culminaria com a independência, sendo decisivo para garantir que, apesar dos percalços inexoráveis em movimentos de separação política, houvesse uma transição com estabilidade institucional e a manutenção da unidade nacional. (BETHELL & CARVALHO, 2001, p. 699)

O Brasil naquela ocasião ainda tinha pouco de brasileiro: o Governo agia e pensava aos moldes europeus, na medida em que era ainda um transplante direto do Estado Português.

Em contrapartida, os nexos de família entre D. Pedro e a princesa Leopoldina, em 1816, se não ajudariam no processo de reconhecimento do novo *status* político do Brasil pelos outros Estados, serviria, ao menos, para sustentar a única monarquia americana. (CERVO & BUENO, 2008, p.22-23)

Foi com a construção formal do Estado brasileiro, por meio da Constituição de 1824, e a consolidação do modelo de monarquia constitucional, que fez o Brasil dar sua originalidade ao sistema internacional. (GRAHAM, 2001, p.17-56) Sua posição passou a ser sustentada externamente, o que perdurou até o final do império, por se chocar ao sistema americano e ao republicanismo continental. Em uma escolha entre ser americano ou europeu, o Império, quase que invariavelmente, seria orientado pela segunda opção. Dentro desse quadro constitucional, o Brasil, além de destoar, trazia consigo a problemática de estar geograficamente localizado em um continente que não tinha e não queria ter, na maior parte do tempo, ligações profundas. A ideia de *América* não casava com as opções adotadas pelas elites imperais, criando um abismo que permearia toda e qualquer proposta de criação de um sistema internacional legitimamente americano.

É importante notar que a denominação *Novo Mundo* foi uma fórmula encontrada para consolidar a tese de que a América era um terreno aberto e totalmente novo e, portanto, poderia chegar a ser outra Europa. Essa primeira ideia da terra americana era extremamente positiva, revestida por uma exaltação da exuberância e diversidade da natureza e, especialmente, pela idealização da figura do indígena. Com o decorrer da colonização e com a empresa colonial funcionando na sua plenitude, essa interpretação benevolente foi revertida, e a definição americana passou a ser considerada um suposto caráter de inferioridade e de decadência. (SANTOS, 2004, p.56-57). Essa nova tese

americana acabaria por despertar uma reação intelectual e política das elites *criollas*, na América espanhola, alimentando ainda mais os diversos movimentos de independência:

Mas a ilusão é aqui (na América) mais forte do que a realidade porque emerge diretamente de uma experiência americana básica: a de que é possível fundar uma nova ordem e, mais ainda, a de que é possível fundá-la com a consciência profunda de um *continuum* histórico. Na verdade, a expressão «Novo Mundo» só ganha sentido face a um Mundo Antigo, mundo que, se bem que admirável por outras razões, foi rejeitado por não ter podido encontrar solução para os problemas da pobreza e da opressão. (ARENDETT, 1979, p.27)

Do ponto de vista político, pode-se considerar que a intenção de criar um sistema interamericano, inicialmente, foi dada como uma reação à tese antiamericana. As clivagens objetivas da realidade foram ainda mais ressaltadas por essa concepção de realidade continental (exceção ao caso brasileiro), criando rupturas ideológicas entre o Novo e o Velho Mundo. O mundo criado pela ordem da Santa Aliança, conservadora e avessa às demandas nacionais, não era e nem poderia ser aceita pelos povos americanos. Thomas Jefferson, um dos mais proeminentes *Founding Fathers*, em suas cartas datadas de 1808, 1809 e 1811, criou o conceito de *hemisfério ocidental*, relatando ser a unidade dos povos americanos decorrente da similaridade de seus *modos de existência*, o que os diferenciaria do resto do mundo. (SANTOS, 2004, p. 58)

O conceito de hemisfério ocidental é um dos primeiros para designar politicamente o conjunto das Américas. A unidade geográfica do continente é assim vista como sendo uma unidade

histórica única, diferenciada apenas pelas distintas latitudes de zonas exploradas, mas em desacordo com o estado da cultura dos povos europeus da época colonial. Porém, apesar do advento das nacionalidades e das rivalidades continentais que haviam nascido já durante as Guerras da Independência, a ideia de ruptura com a Europa, assim como seu sistema, permaneceu pautando as iniciativas de integração por muito tempo. O repúdio à ideia de ser absorvido novamente pelo sistema europeu fez com que qualquer movimento que pudesse lembrar as ideologias da ‘Velha’ causasse reações, por vezes exacerbadas.

A independência, especialmente na América espanhola e nos Estados Unidos, conquistada à custa de sangrentas batalhas e por períodos de grandes incertezas, ressaltou as diferenças fundamentais entre as europeias e americanas. Diferentemente do Brasil, como afirma Halperin Donghi (2005, p.94), que teve sua capital colonial, o Rio de Janeiro, tornada imprevisivelmente sede da corte portuguesa e sua independência feita por um membro de uma dinastia europeia reinante na antiga metrópole, o resto da América sofreu pesada herança material, especialmente no inconsciente dos povos que participaram das suas lutas pelo fim do regime colonial. Esse sofrimento reforçou a tese de clivagem entre América e Europa, ainda mais com a perspectiva sempre aparente de uma possível tentativa de retomada pelos europeus dos antigos impérios coloniais e, conseqüentemente, com risco de voltar à perda da liberdade política.

Em cada parte do continente, vários movimentos nasceram dessa perspectiva. Apesar de, como afirma Hélio Lobo (1939) na sua obra *O Pan-Americanismo e o Brasil*, o termo pan-americanismo, lugar comum nas análises sobre integração continental, só ter sido usado pela primeira vez nos Estados Unidos por ocasião da Primeira Conferência Internacional Americana, a originalidade

da tentativa de criar o sistema americano ressoou na política do continente durante todo o século XIX. Para o Brasil, significava lidar com o 'outro' irreconciliável, já que era o único Estado a ter no sistema dinástico sua base fundamental de legitimação nacional.

De todos os congressos interamericanos, Panamá (1826), Lima (1847-1848), Santiago (1856), Washington (1856), Lima (1864-1865) e novamente Washington (1889-1890), o Brasil somente participou do último desses encontros - a Primeira Conferência Interamericana, convocada pelos Estados Unidos. O Governo Imperial desde 1826, ocasião do Congresso do Panamá, entendia que essas iniciativas poderiam ser uma fonte de resistência e ameaça à estabilidade institucional do Brasil. O Governo era norteado por uma distensão histórica que resultava na ambivalência de entender que, ao mesmo tempo, as iniciativas interamericanas poderiam se tornar uma frente comum contra os interesses brasileiros e, também, pelo receio de se ver excluído, caso algumas das iniciativas propostas alcançassem sucesso.

Além disso, o Império foi na América, pelo menos até 1889, um considerável problema para uma configuração segura do continente na visão dos seus vizinhos. O Brasil, com sua monarquia bragantina, foi um dos destaques de um quadro marcado por Repúblicas e, especialmente na América do Sul, via-se na antiga colônia portuguesa uma ameaça constante à manutenção da independência e no Imperador brasileiro, um possível instrumento da Santa Aliança nos assuntos americanos. Embora a história diplomática dê pouco suporte a essa tese, tal visão permeou todo o período Imperial brasileiro. Apesar disso, as originalidades dos instrumentos aqui empregados fizeram do sistema interamericano um dos menos intempestivos, e mesmo com alguns conflitos de largas proporções, nunca vivenciou um

estado de guerra geral que arrastasse todos os membros para a destruição mútua.

A explicação para a excepcional firmeza e consistência da política americanista do Império é explicada, como já mostramos, na natureza de legitimação do Estado Brasileiro em contraste com seus vizinhos americanos. A adoção de um regime monárquico condicionava a política externa brasileira para temer e, por vezes, repudiar as iniciativas interamericanas. Ao assumir o modelo dinástico, os vizinhos americanos passaram a representar, no imaginário, o Império como sendo o ‘outro’ irreconciliável. Deve-se ressaltar que a identidade das repúblicas americanas nascia exatamente da ideia de ruptura com o Antigo Regime e, metaforicamente, com a Europa. A noção de Novo e Velho Mundo, América e Europa, influenciava decisivamente as iniciativas interamericanas, tornando para o Império a tarefa muito difícil de associar-se, sem colocar em xeque sua própria base de legitimidade:

O Império via-se civilizado e europeu, e assim de uma natureza distinta daquela de seus anárquicos vizinhos. Integrar-se a eles seria pôr em risco a própria essência de sua identidade. Se a ideia de civilização propagada pelas elites brasileiras era, estranhamente, compatível com a escravidão a exclusão da maioria da população do corpo político da nação, a adoção do nacionalismo e da cidadania como fonte de legitimação do Estado era potencialmente explosiva em uma sociedade fracamente integrada regionalmente e com população composta em grande parte por escravos. (SANTOS, 2004, p.28)

O Brasil sentia enorme dificuldade em integrar-se com seus vizinhos, que tinham como principal bandeira a ideia de ruptura

com os antigos laços, uma síntese ideológica pautada na diferença entre América e Europa, nascida especialmente nos movimentos pela independência ocorridos em toda a América. (PRADO, 1961) No continente americano, ao lado dos Estados Unidos, o Brasil representava uma variante linguística e de costumes. Sob o ponto de vista da política externa, a Guerra Cisplatina e a Guerra do Paraguai foram, diversas vezes, interpretadas como um movimento do Império em realizar suas ambições egoístas e expansionistas. O Governo Imperial chegou a reconhecer a fugaz experiência do Império de Maximiliano no México, uma precipitação que não colaborou para melhorar a imagem ou ao menos evitar tensão com as repúblicas vizinhas.

A própria constituição do quadro político brasileiro não propiciava a integração continental. Os estadistas brasileiros do século XIX, formados na escola de pensamento conservador, eram essencialmente realistas. Para o corpo institucional e político brasileiro, a ordem resultaria do primado da autoridade sobre os ideais. As instituições pretendidas pelos hispânicos e tidas como utópicas pelos imperiais, não lhes davam garantias, resultando em um deliberado afastamento. Por isso, não acreditavam que as relações interamericanas pudessem fluir de forma harmônica, oriunda de estatutos jurídicos convencionados pelos Estados, negando participarem do Congresso de Lima (1878) e aceitando a contragosto participar do convite americano de 1881 para uma conferência, que não aconteceu por causa da guerra do Pacífico. (CERVO & BUENO, 2008, p.142)

O realismo brasileiro também denotava uma habilidade fundamental para a diplomacia no período. O Governo Imperial nunca se obstou categoricamente ao movimento pelo temor de que qualquer movimentação nesse sentido evoluísse para um foro hispânico e antibrasileiro. A ameaça de reconquista espanhola e

as rivalidades Inter-Hispânicas diminuían a eminência desses perigos, mas convinha ao Governo acompanhar congresso por congresso, ponderar sobre a decisão de participar ou não, dependendo das conveniências e conjunturas políticas do momento, e protelar, ao máximo, a presença brasileira.

O Governo brasileiro contrapunha a diplomacia idealista do interamericanismo como sua própria diplomacia pragmática e realista, pela qual resolveu total ou parcialmente, durante o Império, todos os problemas centrais de relacionamento, como limites, navegação, comércio e segurança.

3. A Lenta Abertura dos Anos Finais do Império (1870-1889)

A postura do Império nos fóruns continentais, a partir da década de 1870 do século XIX, foi marcada por uma lenta abertura, em consonância com as vozes no âmbito interno que começavam a questionar a validade da política realizada pelo Império. Já em 1870, foi redigido o Manifesto Republicano que trazia várias reivindicações e tratava, inclusive, da questão brasileira. A visão sobre o Brasil e seu papel no mundo passaria a sofrer um processo de lenta mudança nos anos que se seguiram, e a visão Republicana ganharia cada vez mais força:

Somos da América e queremos ser americanos. A nossa forma de Governo é, em sua essência e em sua prática, antinômica e hostil ao direito e aos interesses dos Estados americanos. A permanência dessa forma tem de ser forçosamente, além da origem da opressão no interior, a fonte perpetua da hostilidade e das guerras com os povos que nos rodeiam. Perante a Europa passamos por ser uma democracia monarchica que não inspira

sympathia nem provoca adhesões. Perante a América passamos por ser uma democracia monarchizada, aonde o instinto e a força do povo não podem preponderar ante o arbítrio e a onnipotencia do soberano. Em taes condições pode o Brazil considerar-se um paiz isolado, não só no seio da América, mas no seio do mundo. O nosso esforço dirige-se a suprimir este Estado de cousas, pondo-nos em contacto fraternal com todos os povos, em solidariedade democratica com o continente que fazemos parte. (Manifesto Republicano de 1870).

Conquanto ainda não contasse com apoio e representatividade política consistente, os novos ideais passaram a influenciar, mesmo que marginalmente, a condução da política externa brasileira. Após a Guerra do Paraguai e o acirramento de forças no âmbito interno, a adesão parcial ao pan-americanismo passou a representar uma tentativa do Império em se adequar à nova conjuntura, e, em um contexto mais amplo, o Imperador se esforçava para trocar *‘a coroa pela cartola’*.

Durante o período final do Império, ou seja, entre 1870 e 1889, o Brasil foi convidado para participar de vários fóruns e convenções. Em sua maioria, versavam sobre a tentativa de criar um direito interamericano que pudesse regular com mais facilidade as relações da região. O Império foi chamado a participar das reuniões por diversas vezes, mas as respostas, em grande parte, foram reativas, apesar de experimentar uma morosa flexibilização.

Em um dos fóruns, o Governo peruano convidou o Brasil, por meio de nota expedida pelo seu ministério das relações exteriores no dia 11 de Dezembro de 1875¹, a mandar representantes a um congresso de plenipotenciários jurisperitos para tratar de

¹ Nota do Governo peruano ao Governo Imperial, 11/12/1875.

uniformizar as legislações dos diversos Estados americanos. As pretensões eram ousadas, dentre elas estabelecerem um acordo geral em matéria de leis civis, a saber, uniformidade na legislação de casamentos, formalidades nas relações externas, códigos de extradição uniformizados, legislação comercial no que se refere à falência e privilégios, propriedade intelectual, uniformidade de pesos e medidas, sistema monetário e uma convenção postal entre os Estados americanos. O Governo peruano que “com o desenvolvimento das relações internacionais, as rápidas comunicações entre os povos mediante estabelecimento da navegação a vapor e da correspondência telegráfica”, mudava a dinâmica das relações entre os povos do continente americano, e essa problemática deu origem ao referido projeto encaminhado pelo Governo peruano. (RRNE, 1876, Anexo I, p.191-193)

Em nota do dia 20 de abril de 1876², assinada pelo Barão do Cotegipe em nome do ministério dos negócios estrangeiros, o Império reconheceu a conveniência e a necessidade de se tornarem uniformes as legislações nos pontos indicados. (RRNE, Anexo I, p.193-194) Ainda assim, o Governo Imperial alegou que essa matéria só seria resolvida em futuro remoto, porque “depend[ia] de trabalho lento e constante e muito mais acção scientifica individual e colletiva do que a acção diplomática”. O posicionamento brasileiro assegurou que esperaria os resultados dos trabalhos internacionais das nações europeias sobre direito internacional antes de qualquer outra posição e que conviria um congresso geral antes do que exclusivamente americano, como proposto pelo Governo peruano. O Império, sem negar a necessidade da discussão, mas pelos motivos expostos, julgou conveniente não tomar parte no projeto do congresso, embora tenha agradecido o convite que lhe fora dirigido.

² Nota do Governo Imperial ao Peru, 20/4/1876.

No outro, em reunião na cidade de Caracas, no dia 14 de Agosto de 1883, os representantes de alguns Estados americanos firmaram uma ata contendo declarações que procuravam o estabelecimento de uma União Americana e a convocação de um congresso. O convite partiu do Presidente dos Estados Unidos da Venezuela, imbuído de espírito americanista por ocasião das festas do centenário do Libertador Simon Bolívar. O encarregado de assuntos brasileiros foi consultado verbalmente sobre a possibilidade de tomar parte na conferência e respondeu que não estava autorizado para isso. Por seu intermédio, logo depois disso, o Governo Imperial foi convidado a aderir às referidas declarações.

O Governo Imperial, após refletir sobre o convite, optou por diversos motivos não aceitar a proposta venezuelana. Inicialmente a ata que se lavrou foi assinada pelo Primeiro Magistrado da Venezuela e exprimia o pensamento do seu Governo; mas, além dele, foi também assinada por agentes diplomáticos e consulares de outros Governos hispânicos presentes em Caracas para fim diverso, sem poderes que o autorizassem a tratar de um assunto tão amplo e complexo. A ata, portanto, não tinha base suficiente para a solicitação de adesão.

Quanto às declarações em sua generalidade, tratava-se de uma ampla e perpétua aliança para todos que com ela se comprometessem, algo com consequências difíceis de prever, segundo o Governo Imperial. Além de vários itens irem contra os interesses históricos brasileiros, suas menções não incluíam a parte portuguesa da América³. Outros temas versavam sobre uma resolução única para os litígios territoriais, obrigatoriedade da arbitragem como única solução de toda a controvérsia e uma tentativa de unificação do direito internacional e dos pesos e medidas. (RRNE, Anexo I, p. 210-212)

³ Nota do Governo Venezuelano à Legação Imperial (Protocolo da Conferencia), 08/10/1883.

O Império também não considerou conveniente se sujeitar a qualquer uma dessas decisões do congresso, uma vez que as questões territoriais, segundo o Governo brasileiro, vinham sendo resolvidas de forma direta e amigável; não podia contrair compromisso algum sobre os direitos do cidadão sem violar algumas disposições da constituição Imperial, além de manter as opiniões já registradas em outros fóruns de mesma natureza sobre unificações de direito internacional privado e outras questões.

Os casos destacados pelos Relatórios da Repartição dos Negócios Estrangeiros (RRNE) demonstram a inflexibilidade apresentada pelo Império até os últimos anos de regime monárquico em suportar qualquer intenção mais profunda de criação de um verdadeiro interamericanismo, apesar de ser possível vislumbrar pequenas aberturas nessa conduta, ao menos na retórica dos despachos diplomáticos. O afastamento histórico representado nas iniciativas regionais, sempre acompanhadas de uma constante vigilância para evitar qualquer coalizão antibrasileira, foi o *sentido* atribuído pelos formuladores da política externa e pela elite Imperial para evitar qualquer consequência que pudesse afetar a estabilidade do regime monárquico, o que só começou a ser alterado quando as forças internas passaram a questionar a validade de tal postura.

3. Da Inflexão à Primeira Conferência de Washington

As iniciativas interamericanas, como foram vistas em momento oportuno, foram um dos focos mais acentuados de inflexão e resistência da autoridade Imperial, apesar da pequena abertura apresentada em alguns eventos. Seria apenas com o Congresso de Washington, norteada pelos impulsos *Universalistas*, que

o Império aceitaria se encontrar com todo o continente pela primeira vez na mesma tribuna, dando início a uma história de convivência em escala continental. Não deixa de ser paradoxal a queda de o regime monárquico ocorrer em paralelo a esse evento de enormes proporções. Com a dupla influência de mudanças internas e alterações profundas nas relações de poder continentais e mundiais, o Brasil foi convidado a ter assento nas deliberações daquele que seria o Primeiro Congresso de Washington, realizado em 1889.

James G. Blaine foi um dos primeiros e mais importantes articuladores da ideia de um encontro continental. O ideal de hemisfério ocidental, defendido por Jefferson, as relações pacíficas, a mediação de conflitos, a redução da influência europeia e o aumento do comércio dos Estados Unidos, tudo se encontrava ligado de maneira intrínseca. Nesse contexto, o Governo Imperial foi convidado pelos Estados Unidos, por meio da sua Legação no Rio de Janeiro, no dia 3 de Fevereiro de 1882⁴, a participar com dois representantes de um congresso de todas as nações americanas, que ocorreria em Washington, no dia 22 de novembro do mesmo ano. (RRNE, 1882, Anexo I - p.3-4) O assunto que seria discutido versaria sobre os meios mais oportunos de se manter a paz no continente americano. Entendendo ser a matéria muito complexa e de difícil resolução, mas digna de apreciação, o Governo Imperial aceitou participar como lhe foi solicitado.

O Congresso, no entanto, não ocorreu por duas causas: primeiramente, a continuidade da Guerra do Pacífico, já que era considerado essencial a uma reunião que fosse tratar de evitar a guerra ter a mais profícua e harmoniosa relação entre seus participantes; segundo, porque o Congresso, ao qual o

⁴ Nota da Legação Americana ao Governo Imperial, 3/2/1882.

Governo americano submetera o projeto de convocação, não havia tomado nenhuma resolução a esse respeito (RRNE, 1882, Anexo I, p.39-40). Por meio de uma nota⁵ ao Governo brasileiro, datada do dia 9 de Agosto de 1882, o Governo americano adiou indefinidamente a sua realização. A nota terminava por ressaltar que não fora totalmente inútil o convite para a reunião, uma vez que havia chamado a atenção de todos os povos da América para a necessidade de se pensar numa alternativa de paz hemisférica, fazendo com que as relações internacionais do continente se dirigissem de forma mais satisfatória a todos.

Em maio de 1888, o Congresso solicitou ao Presidente Grover Cleveland que convidasse os Estados latino-americanos para uma conferência que trataria de assuntos de interesse geral (SMITH, 2009, p.616-617). A convocação formulada pela Secretaria de Washington foi feita nos termos mais convidativos e sedutores. Nela, descrevia que todos os estados independentes da América estariam em absoluta igualdade, haveria a necessidade de franqueza e de simpatia e a mais absoluta ausência de maquinações secretas e alianças egoístas, recomendando prudência, oportunidade e disposição pacífica.

Ao endereçar o convite de participação, a referida Secretaria também informava ao Governo Imperial que a conferência seria incumbida de tomar em consideração as medidas tendentes à conversação e prosperidade dos Estados americanos, tais como: a formação de uma união aduaneira americana; estabelecimento de comunicação regular e frequente dos portos; estabelecimento de um sistema uniforme de regulamentos sobre importação e exportação; criação de um sistema uniforme de pesos e medidas e de leis protetoras às patentes; adoção de uma moeda comum de prata, que seria emitida por cada um dos Governos, com curso

⁵ Nota da Legação Americana ao Governo Imperial, 9/8/1882.

legal em todas as transações comerciais continentais; acordo sobre um plano definitivo de arbitragem, a fim de se resolverem pacificamente os conflitos e se evitar a guerra; e, por fim, considerar quaisquer outros assuntos relativos à prosperidade dos diversos Estados representados na conferência.

A ambiciosa agenda de discussão, o caráter interamericanista do convite e o fato de ter sido feito pela maior potência continental, logo provocou expressivas discussões acerca do tema. No final de 1888, o Conselho de Estado realizou consulta conjunta das seções dos Negócios Estrangeiros e da Fazenda, questionando se devia ou não aceitar o convite; caso o aceitasse, que assuntos deveriam ser discutidos e ainda se havia algum deles que desejaria excluir.

A lucidez dos membros do Conselho deve ser ressaltada. O Conselheiro de Estado, Marquês de Paranaguá, por exemplo, registrou a mudança de paradigma continental e a situação brasileira no continente em detrimento às iniciativas interamericanas. Afirma:

Não é só um dever de cortesia, a aceitação, por nossa parte; é de alta política, quaisquer que sejam as vistas daquela grande nação [...]. Devemos, igualmente, ter em vista que os Estados Unidos, sendo uma nação eminentemente manufatureira, a conferência sugerida pode, com razão, despertar ciúmes das potências rivais da Europa, cujas simpatias não nos convém alienar. E, pois, é sobremaneira delicada e difícil a nossa posição: se, por um lado, o Brasil, única monarquia na América, não deve isolar-se do convívio, sempre útil, das nações do mesmo continente, por outro lado – nada tendo a recear, ao contrário, tudo a esperar das nações da Europa – não pode, de maneira nenhuma, entrar em liga

contra elas. (CONSULTAS DA SEÇÃO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, 1875-89,p.336-7).

Na mesma consulta, o Conselheiro de Estado Lafayette Rodrigues Pereira faz observações de grande valor analítico:

O Brasil é uma potência americana e a mais importante, por sua população, riqueza, civilização e poder, entre as sul-americanas. [...]. A abstenção do Brasil de se fazer representar na conferência importaria de sua parte, como que o abandono de interesses internacionais, a que razoavelmente não pode nem deve ser estranho; e abriria espaço a suspeita de que alimenta repugnância de entrar no sistema de política internacional, que evidentemente se forma entre os Estados americanos, e de participar da solidariedade que, em termos corretos, deve existir entre povos vizinhos e que ocupam o mesmo continente: suspeita que naturalmente se suscitaria, porque o Brasil já tem sido arguido, na tribuna e na imprensa de alguns Estados da América do Sul, de mais imbuído do espírito europeu do que do americano, suspeita que convém afastar, porque tenderia a nos colocar debaixo de uma certa prevenção da parte desses Estados, a nos alienar a sua confiança e a pôr-nos em isolamento.(CONSULTAS DA SEÇÃO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, 1875-89, p.339)

As intenções do Governo americano visavam estabelecer instrumentos que viabilizassem o programa de expansão capitalista sobre o continente. Apesar de fazer concessões aos idealistas, a iniciativa americana dava contornos pragmáticos e trazia pela primeira vez a esfera econômica para discussões que sempre tiveram como plano central as questões políticas.

Pela via do pan-americanismo, os Estados Unidos miravam uma reserva de domínio continental, semelhante como procediam aos colonialistas europeus em suas áreas de expansão. Em uma hábil manobra, o Governo americano conseguiria, por meio das propostas do encontro, manter o protecionismo diante das outras grandes potências capitalistas e agir de forma liberal no contexto regional, criando uma *Zollverein*, ou seja, um mercado comum, que fundasse bases concretas de uma política claramente nacionalista. (CERVO & BUENO, 2008, p.144)

Foram decisivas para o aceite do convite e participação ativa nas discussões que se desenrolaram durante a reunião, as perspectivas de poder no continente, a mudança da esfera interna e o peso dos assuntos tratados, que poderiam colocar em jogo o interesse nacional em todos os aspectos. Todos os Estados americanos aceitaram o convite dos Estados Unidos, especialmente por ponderarem, como o Brasil, que os assuntos tratados não poderiam ser simplesmente ignorados.

O Governo Imperial, preocupado com tais questões, deu as instruções que convinham para a manutenção da clássica posição brasileira de neutralidade e cordialidade. A proposta de pesos e medidas não era oportuna para o Império, já que no entendimento brasileiro o sistema adotado no país era o melhor e não parecia provável substituí-lo; o direito de invenção já contemplado em Tratado assinado em Montevideu, sem que ainda houvesse um pronunciamento oficial do Governo àquela altura; quanto à propriedade literária, o Governo Imperial também havia firmado em Montevideu um acordo, sem que o Governo tivesse naquele momento enunciado o seu juízo; as marcas de comércio já possuíam uma resolução legislativa expedida em 23 de outubro de 1875, que regulava o direito que tinha o fabricante e o negociante de criarem marcas para os

produtos de sua indústria e do seu comércio. Além disso, no Brasil havia ajustes em separado com várias nações, e o país era signatário da convenção de 1883 de propriedade industrial; na extradição de criminosos, o Império tinha o imperativo legal de se o criminoso reclamado fosse cidadão brasileiro, não poderia ser entregue, a não ser em caso de crime político. (RRNE, 1888, p.16-20)

E ainda foi claro sobre a posição do não estabelecimento de arbitragem dentro do continente, pois sentia que poderia ser vítima das históricas antipatias antimonarquistas e não convinha aceitar arbitragem das inconstantes Repúblicas do continente, além do fato de temer a possibilidade de os Estados Unidos usarem de instrumento e, como projeção de sua força, virasse árbitro da região. Em relação à união aduaneira, novamente o Brasil tinha interesses diversos daqueles propostos na conferência para a qual fora convidado.

O Brasil, que iniciara a conferência como Monarquia e terminaria como República, participou da conferência mesmo que pronto para discordar de todos os pontos essenciais da discussão. A alternativa de ser o único Estado a não comparecer e o Congresso transformar-se em tribuna antibrasileira faria com que o Governo assumisse o ônus do tipo de negociação que o Império estava pronto a fazer.

Porém, o fim do Império reverteu a situação e permitiu à delegação brasileira participar ativamente e de forma propositiva no encontro. A chefia da missão passou para Salvador de Mendonça, que solicitou aos novos representantes da República dar às instruções anteriores um “*espírito americano*”. (SANTOS, 2004, p. 127) Essa mudança se traduziu em reverter a questão do arbitramento obrigatório, que passou a ser apoiada em conjunto com a abolição da conquista territorial por meio de guerras.

Mendonça rompia, assim, com a tradição de uma diplomacia iniciada desde o início do Império, tornando-a positivamente caudatária dos interesses econômicos e políticos da grande potência do Norte. (CERVO & BUENO, 2008, p.144-145)

O resultado final da conferência foi modesto, em detrimento à sua ousadia programática: os planos de criação de uma união aduaneira hemisférica foram negados por liderança conjunta da Argentina e do Brasil; o arbitramento obrigatório sofreu sérias objeções do Chile, que havia obtido importantes conquistas territoriais na Guerra do Pacífico, mas conseguiu um Tratado de compromisso por 11 nações (nenhuma delas o ratificou). Todavia, a conferência criou a União Internacional das Repúblicas Americanas, com um Conselho Comercial das Repúblicas Americanas autorizado a coletar e a divulgar informações relativas às tarifas e às regulamentações comerciais. (SMITH, 2009, p.617)

Apesar dos resultados variáveis, o Congresso de Washington foi a maior e a última grande expressão interamericana durante o século XIX. A originalidade do encontro pela relevância e substancialidade dos assuntos tratados, a união de todos os plenipotenciários em prol de discussões de interesse geral e o caráter americano foram de grande relevância histórica. O encontro, realizado na capital americana, criou laços que sedimentariam espaços que viriam a ser ocupados com a criação do direito interamericano no século seguinte. Do ponto de vista econômico foi um grande avanço, já que o fórum deu espaço para temas antes deixados em segundo plano e para as contingências políticas.

Para o Brasil, foi também a primeira demonstração das prioridades políticas do Governo republicano que viria a sofrer várias alterações no seu curso externo, mas que, àquela altura,

fora recepcionado de forma geral com grande entusiasmo. Terminada a conferência, o Brasil tentou bilateralmente estabelecer com os Estados Unidos uma aliança ofensiva e defensiva, mas não conseguiu interessar os americanos que acabariam por firmar com o Governo republicano, em 31 de janeiro de 1891, um convênio comercial. Terminava assim a longa tradição imperial quanto ao resto do continente, e acima de tudo, demolidas as bases de legitimação do poder monárquico, tornou-se possível uma aproximação mais efetiva com o resto dos vizinhos continentais. O novo regime abandonou, em detrimento à política realizada durante todo o Império, a oposição sistemática às iniciativas interamericanas.

5. Considerações Finais

Com o fim do regime imperial, findou-se o período de negação e passou-se a tentar, de fato, criar uma identidade americana, algo impossível nos períodos anteriores. A participação peculiar do Governo brasileiro na Conferência em Washington foi emblemática nessa mudança de paradigma. O Brasil mudaria sua situação marcada pelo isolamento e passaria a atuar como um dos líderes no avanço dos ideais interamericanos, que culminariam com a criação da Organização dos Estados Americanos e das diversas organizações internacionais regionais.

De qualquer forma, a síntese do período Imperial é de profunda resistência, ou mesmo de uma impossibilidade a uma ‘americanização’ efetiva da sua política externa, sendo traduzida na sua relação com o interamericanismo continental. Uma afinidade próxima com os vizinhos e uma ruptura ideológica com o sistema europeu poderiam representar desarticulações, especialmente na esfera interna, algo que o Império nunca

permitiu que acontecesse. Cabe reafirmar que, mesmo contando com posição diversa daquela que seria tomada pela República posteriormente, foi ainda durante os últimos anos do regime monárquico que houve o aceite do convite para o Congresso, o que denota uma pressão das circunstâncias sobre os tomadores de decisão do Império. O período mostrou que as impossibilidades do sistema monárquico agiram de forma a contar os impulsos interamericanos, ainda que alguma abertura se fizesse necessária para contar as vozes dissidentes internas. Ainda assim, seria impossível para o Governo Brasileiro ultrapassar as amarras do sistema de legitimação às quais o Brasil estava inserido, refletindo, inclusive, nos eventos que levariam à Proclamação de República.

Bibliografia

a) Referências Documentais

Manifesto Republicano de 1870. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/images/stories/cadernos/2009/Caderno37/p42-p60manifestorepublicano.pdf> Acesso em: 11/8/2011.

O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros 1875-1889 / Centro de História e Documentação Diplomática. – Rio de Janeiro: CHDD; Brasília: FUNAG, 2009.

Relatórios da Repartição dos Negócios Estrangeiros (RRNE).

b) Referências Bibliográficas

ARENDR, H (1979). *A crise na educação*. In: Entre o passado e o futuro. São Paulo, Perspectiva, p. 221-247.

BETHELL, Leslie, *O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica*, in Est. Hist., Rio de Janeiro, vol. 22, n. 44, p. 289-321, julho-dezembro de 2009. Tradução: Érica Cristina de Almeida Alves. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/eh/>

v22n44/v22n44a01.pdf, acesso: 12/1/2012.

BETHELL, Leslie; CARVALHO, José Murilo de Carvalho (2001) *O Brasil da Independência a Meados do Século XIX*. In: Bethell, Leslie. História da América Latina: volume III: Da Independência Até 1870. Tradução Maria Clara Cescato – São Paulo, Editoria da Universidade de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado; Brasília, DF; Fundação Alexandre de Gusmão,. v3, p. 695-770

CALMON, P (2002). *História da civilização brasileira*. Brasília, Senado Federal, Conselho Editorial.

CARVALHO, Delgado de (1959) . *História Diplomática do Brasil*. São Paulo, Editora Nacional..

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo (2008). *História da política exterior do Brasil*. 3ª ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília.

CHACON, Vamireh (1981). *História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. Brasília, Editoria Universidade de Brasília.

GRAHAM, Richard. *Constructing a Nation in Nineteenth-Century Brazil: Old and New Views on Class, Culture, and the State*. in The Journal of the Historical Society, v. 1, no. 2-3, p. 17-56, 2001. Disponível em: http://www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol5_mesa1.html#_edn1, acesso: 12/12/2011

LOBO, Hélio (1939). *O pan-americanismo e o Brasil*. São Paulo, Editora Nacional.

PRADO, Eduardo (1961). *A Ilusão Americana*. 3ª. Ed. São Paulo, Brasiliense..

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe (2005). *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 48, n. 2, p.185-204.

SANTOS, Luís Cláudio Villadoñe (2004). *O Brasil entre a América*

e a Europa. O Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington). São Paulo, Editora UNESP.

SMITH, Robert Freeman. *Os Estados Unidos e a América Latina, 1830-1930* In: Bethell, Leslie. *História da América Latina: volume IV: De 1871 a 1930*. Tradução Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial do Estado; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. v.4, p. 609-49

TULIO, Halperin Donghi (2007). *Historia contemporânea de América Latina*. Buenos Aires, Alianza Editorial.