



TCC/UNICAMP
SL39d
IE

Drago - Reclamação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

CEDOC - IE - UNICAMP

A Doutrina Drago

(1902 – 1907)

Aluno: Andrej Slivnik – 059032

Orientadora: Profa. Ligia M. O. Silva

Silva, Ligia Maria Esquivel

Monografia de conclusão de
curso, apresentada no Instituto de
Economia da Unicamp

1290005288

Introdução

A presente monografia é resultado de dois projetos de iniciação científica, realizados entre julho de 2007 e agosto de 2009. O primeiro deles, intitulado *O Debate entre Joaquim Nabuco e Oliveira Lima (1900- 1910): Influências sobre as Conferências Pan-Americanas de 1906*, procurou retratar o debate entre dois dos mais importantes diplomatas e intelectuais brasileiros quanto ao problema da americanização das relações exteriores do Brasil durante a gestão do Barão do Rio-Branco no Itamaraty. As divergências entre Joaquim Nabuco e Manoel de Oliveira Lima constituíram-se essencialmente em torno de interpretações distintas a respeito da utilização da Doutrina de Monroe pelo governo norte-americano na primeira década do século XX. Se Joaquim Nabuco continuava a perceber as declarações do presidente James Monroe como uma manifestação da *solidariedade* continental, isto é, como base fundamental do Pan-americanismo que buscava promover, juntamente com o secretário de Estado Elihu Root, Oliveira Lima identificava uma mudança brusca no sentido da Doutrina de Monroe a partir da eleição de Theodore Roosevelt. O primeiro, na condição de embaixador do Brasil em Washington, procurava justificar a aproximação entre Brasil e Estados Unidos a partir de uma suposta solidariedade continental histórica; enquanto o segundo, sempre crítico a Nabuco e a Rio-Branco, recomendava cautela na relação entre os dois países, temeroso da “guinada imperialista” do governo norte-americano com a eleição de Roosevelt.

No centro do debate encontra-se a questão proposta pelo diplomata e jurista argentino Luis Maria Drago, quanto à *cobrança coercitiva de dívidas públicas*, apresentada como reação à intervenção inglesa e alemã na Venezuela, em 1902. Discutida em conferências internacionais ao longo da primeira década do século XX, a proposição de Drago constrangia toda a diplomacia latino-americana a posicionar-se decididamente sobre temas até então pouco claros, além de tencionar a interpretação desejada por Roosevelt para a Doutrina de Monroe.

O problema concreto apresentado pelo argentino e as posições assumidas por umas e outras nações do continente, esclarecem as possibilidades e limitações do projeto Pan-americano de Joaquim Nabuco, razão pela qual o tema manifestava-se apenas discretamente em suas discussões com Oliveira Lima. A Doutrina Drago não foi, na verdade, sequer citada por Joaquim Nabuco em qualquer um dos muitos discursos que analisamos, sendo certamente objeto de discussão privada com o chanceler Barão do Rio

Branco, em telegramas e cartas cuja análise escapa ao escopo deste trabalho. Para Oliveira Lima, no entanto, a doutrina se apresentava como problema central, ponto nevrálgico da disputa política em curso, por tudo o que revelava sobre as tensões entre a América Latina, os Estados Unidos e a Europa. Se começamos a pesquisa atentos ao debate entre Joaquim Nabuco e Oliveira Lima, concluímos essa primeira etapa ainda pouco certos do significado dos entraves representados por Luis Maria Drago.

O segundo projeto de iniciação científica – *Entre Drago e Roosevelt: Soberania Nacional e Dívida Externa durante a gestão Rio-Branco (1902 – 1912)* – teve por objetivo dar continuidade ao estudo da proposição de Luis Maria Drago, comparando-a com a resposta quase imediata de Theodore Roosevelt. Enquanto Drago reivindicava o princípio da não-intervenção européia no continente americano (Doutrina de Monroe) para rechaçar as investidas militares do Velho Mundo visando à cobrança de títulos de dívida das nações latino-americanas insolventes, Roosevelt procurava inverter os termos do problema argumentando que as nações da América Latina, ao não honrarem o serviço de suas dívidas, colocavam em risco a segurança continental, porque abriam precedente para incursões militares de países europeus em defesa dos direitos de seus súditos, isto é, os bancos credores sediados na Europa. Drago apontava para a violação da soberania nacional pelo uso da força para cobrança de dívidas, questionando o direito de intervenção militar com fins pecuniários. Roosevelt destacava a soberania *continental*, mas em nenhum momento colocava em questão o direito de intervenção militar para cobrança de atrasados; ao contrário, a saída por ele vislumbrada para a questão que Drago propunha à tradição de Monroe era justamente a da intervenção preventiva (norte) americana, como forma de garantir o pagamento, evitando a necessidade de intervenção européia (Corolário Roosevelt). Nota-se a centralidade do conceito de soberania no embate em questão.

Procuramos situar a política externa de Rio-Branco entre as proposições de Drago e Roosevelt, observando a variedade de opiniões defendidas pelo corpo diplomático brasileiro. A crise financeira que levava ao *Funding Loan* de 1898 ainda marcava a memória dos diplomatas e intelectuais mais próximos do chanceler, devendo-se notar, inclusive, o receio compartilhado por muitos de uma possível, mas improvável, intervenção militar inglesa. Apesar do histórico dramático da história financeira recente do Brasil, nenhum dos participantes da Conferência de Paz em Haia, no ano de 1907, onde se discutiu amplamente a Doutrina Drago, foi mais enfático do que o brasileiro Ruy Barbosa nas críticas ao argentino e na defesa do direito de intervenção para cobrança de dívidas. Joaquim Nabuco apoiava incondicionalmente o ataque de Ruy Barbosa a Drago, atento às

possíveis implicações de um eventual embate do Brasil com a delegação americana para sua política de aproximação com os Estados Unidos. E mesmo Oliveira Lima, que representara o governo brasileiro em Caracas e sempre fora simpático aos latino-americanos, apontava problemas na proposição de Drago, apesar de concordar com o essencial de sua proposta, isto é, com a necessidade de resolver litígios internacionais por meios pacíficos.

Nesses mais de três anos de pesquisa sobre o diplomata argentino Luis Maria Drago, nada nos chamou mais atenção do que a escassez de estudos sobre sua intervenção em defesa da Venezuela, no ano de 1902. Amplamente discutida pela comunidade diplomática na primeira década do século XX, o interesse pela questão, manifesto especialmente entre intelectuais ligados ao movimento pacifista europeu, justificou que a Doutrina Drago fosse tema de sessão especial das Conferências de Paz em Haia. Mas o descaso posterior à derrota da proposição argentina no encontro é flagrante: na base de dados JSTOR, que congrega milhares de revistas especializadas, poucos dos artigos encontrados sobre o tema foram escritos depois de 1908. As referências posteriores são, quando muito, breves notas de rodapé, lamentando ou aplaudindo a derrota de Drago, sem fornecer, no entanto, nenhuma análise consistente sobre sua doutrina ou sobre as razões da derrota sofrida em Haia. A ausência de artigos na base JSTOR indica, seguramente, que a Doutrina Drago foi pouco estudada pelos historiadores norte-americanos.

No que diz respeito à historiografia brasileira, o esforço analítico mais completo sobre a Doutrina Drago continua sendo o livro *Pan-Americanismo (Monroe, Bolívar, Roosevelt)*, compilação de artigos jornalísticos escritos por Manoel de Oliveira Lima, entre 1905 e 1906, para o jornal *O Estado de São Paulo*. Imediatamente implicadas no debate travado com Rio Branco e Joaquim Nabuco, as considerações de Oliveira Lima sobre Luis Maria Drago são, talvez, menos históricas (até porque o autor não tinha acesso aos diversos documentos secretos que podemos hoje consultar) e mais “políticas”, mas ainda assim representativas do agudo senso crítico que fez a (má) fama do autor. A historiografia recente sobre as relações interamericanas no período continua preocupando-se menos com a Doutrina Drago do que com as demais questões discutidas nos encontros diplomáticos continentais, refletindo, possivelmente, a bem-sucedida tentativa do departamento de Estado norte-americano em mitigar os prováveis efeitos de uma discussão ampla do problema levantado pelo argentino. Mesmo trabalhos que tomam por tema especificamente as Conferências de Paz em Haia, encontro em que a doutrina

assumiu papel central, tendem a limitar-se a breves notas sobre a questão, sem analisá-la mais detidamente.

O historiador americano Bradford Burns, em seu livro clássico ¹ sobre as relações entre Brasil e Estados Unidos durante os anos em que Rio-Branco chefiou a diplomacia brasileira, apenas nota a ameaça representada pelas discussões sobre a Doutrina Drago para o projeto de aproximação entre os dois países. Moniz Bandeira, em *Presença dos Estados Unidos no Brasil*, assim como em *Brasil, Argentina e Estados Unidos (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*, limita-se a registrar o protesto de Luis Maria Drago, pontuando o papel de destaque assumido pela doutrina nos encontros internacionais do período, pouco dizendo sobre o conteúdo da manifestação do diplomata argentino. Clodoaldo Bueno, em sua tese de mestrado, *Terceira Conferência Internacional Americana no Rio de Janeiro (1906)*, não se estende sobre a Doutrina de Drago, mencionando somente que, considerada polêmica, havia sido remetida às Conferências de Paz, a serem realizadas no ano seguinte. Finalmente, alguns dos trabalhos sobre a atuação de Rui Barbosa em Haia tratam da questão, compreendendo-a da perspectiva do brasileiro, com poucas referências ao próprio Drago e ao contexto em que produziu o telegrama tornado Doutrina ². Christiane Laidler de Souza é a única historiadora brasileira, que pudemos localizar, a desenvolver análise mais atenta sobre a Doutrina Drago ³.

No presente trabalho, retomamos os principais aspectos discutidos nos projetos de iniciação científica que o antecederam, procurando avançar exatamente na análise mais detida das proposições de Luis Maria Drago, e do caso da Venezuela em 1902.

¹ BURNS, E. Bradford. *The unwritten alliance: Rio Branco and the Brazilian-American relations*. New York – London: Columbia University Press, 1966.

² MAGALHÃES, R. M. A. “Presença de Rui Barbosa em Haia”. *Fundação Casa de Rui Barbosa*.

Disponível em:

http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/sobre_rui_barbosa/FCRB_RejaneMagalhaes_PresencaRuiBarbosa_em_Haia.pdf; CUNHA, P. P. “A diplomacia da Paz. Rui Barbosa em Haia”. *Fundação Casa de Rui Barbosa*. Disponível em:

http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/sobre_rui_barbosa/FCRB_PedroPennerCunha_ADiplomacia_da_Paz.pdf;

³ SOUZA, C. L. “A Doutrina Drago e as relações interamericanas”. *Anais eletrônicos do VIII Encontro Internacional da ANPHLAC*. Disponível em:

http://www.anphlac.org/periodicos/anais/encontro8/christiane_laidler.pdf.

Relações econômicas e financeiras entre Europa, Estados Unidos e América do Sul

A preponderância britânica nos negócios sul-americanos, na primeira década do século XX, era indiscutível. Os mercados consumidores de produtos industrializados da parte sul do continente eram abastecidos primordialmente por manufaturas inglesas e, em contrapartida, o principal comprador das produções sul-americanas de primários era a Grã-Bretanha⁴. Tomando-se o Brasil como exemplo, de 1904 a 1912, as importações de artigos manufaturados de origem britânica foram sempre significativamente superiores à de todos os seus concorrentes, bem como as compras de matérias-primas para a indústria⁵.

Apenas no caso das exportações brasileiras verifica-se cenário distinto: os principais compradores do nosso café, carro-chefe das exportações e, de modo geral, da economia nacional, eram os Estados Unidos. Entre 1902 e 1910, a participação norte-americana no comércio externo brasileiro, isto é, na compra de exportações oriundas do Brasil, oscilou em torno de 40%, atingindo seu auge no ano de 1904 (50%) e piso em 1906 (35,1%)⁶. Especificamente tratando-se do café, entre 1903 e 1907, quase 45% das sacas saídas do porto de Santos foram vendidas nos mercados dos Estados Unidos, proporção que não se alterou significativamente até a segunda década do século XX⁷.

Mas excetuando-se o caso das exportações de café brasileiras, o principal parceiro comercial das nações sul-americanas era, de fato, a Grã-Bretanha. A baixa participação de empresários americanos em negócios na América do Sul e a ausência de infra-estrutura norte-americana nos países do continente dificultavam o avanço das relações econômicas com os Estados Unidos, mesmo quanto a simples transações comerciais⁸.

Também do ponto de vista financeiro, a presença dos Estados Unidos na economia sul-americana, apesar de crescente, era ainda pouco significativa quando comparada à Grã-Bretanha e Alemanha. No início do século XX, a City londrina era importante

⁴ Na América Central e no Caribe, a presença norte-americana já competia com a britânica.

⁵ VALLA, Victor V. *A Penetração norte-americana na economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico S.A, 1978. Pg. 16.

⁶ Idem. Pg 13.

⁷ Idem. Pg 14. Parte do sucesso comercial do café brasileiro no mercado americano devia-se às isenções tarifárias conquistadas pelo Itamaraty, ainda no século XIX. Sempre em risco de serem extintas, as tarifas preferenciais para o Brasil foram mantidas, em grande medida, graças às habilidades diplomáticas de Joaquim Nabuco⁷. Eram as vantagens de manter em Washington um monroísta que havia conquistado a simpatia do secretário de Estado norte-americano, Elihu Root.

⁸ Idem. Pg 73.

parceira dos governos brasileiro e, especialmente, argentino. Os empréstimos dos governos da América do Sul, levantados no exterior, se destinavam principalmente a obras públicas, como construção de portos e ferrovias, ou, no caso brasileiro, à sustentação dos preços internacionais do café⁹. De modo geral, o mercado sul-americano de dívidas possibilitava vultosos lucros para as casas financeiras européias, principalmente londrinas.

A adesão ao padrão-ouro era condição fundamental para países que desejassem – ou necessitassem – atrair capitais externos por meio da emissão de títulos de dívida pública. O regime de taxas de câmbio fixas dava aos financistas das grandes potências os marcos que precisavam para fazer os cálculos dos investimentos realizados nas economias sul-americanas. Com a adoção desse sistema por parte dos governos devedores, as variações no valor dos ativos externos dos bancos eram bem menos abruptas, porque menos expostas a grandes flutuações cambiais.

Do ponto de vista das economias sul-americanas, contudo, a adesão ao padrão-ouro significava o enquadramento a um sistema altamente constrangedor. Essencialmente dependentes das rendas auferidas com a venda de produtos primários no exterior, tanto para a obtenção de divisas quanto para a arrecadação fiscal, esses países ficavam reféns do ritmo de expansão das exportações de capitais por parte das economias européias e norte-americana. Enquanto as exportações de capitais se mantivessem, os preços internacionais dos produtos primários exportados pelas economias sul-americanas se sustentavam, garantindo-lhes saldos positivos na Balança Comercial. Da mesma forma, a participação no padrão-ouro, em momentos de expansão, dava acesso aos circuitos financeiros internacionais, facilitando empréstimos dos governos sul-americanos junto a bancos estrangeiros, porque compunha o quadro de *credibilidade* exigido pelos investidores da Europa e dos Estados Unidos.

Nos momentos de crise, o quadro se revertia completamente. “*A contração dos empréstimos [das exportações de capitais] contraía [...] o preço das commodities exportadas por países devedores, o que empurrava alguns para a insolvência*”¹⁰. A interdependência entre exportações de capitais pelas economias centrais e preço das matérias-primas exportadas pelas economias periféricas fazia da participação no padrão-ouro um negócio arriscado para os países da América Latina. Nas crises, ocorria,

⁹ FAUSTO, Boris. *História Geral da Civilização Brasileira*. V. 8 Estrutura de poder e economia (1889-1930). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006; pg 398.

¹⁰ BASTOS, pg. 32. Para a discussão a respeito do funcionamento do padrão-ouro nos países devedores – América Latina e Brasil, inclusive – seguimos a exposição de BASTOS, pg. 30-32.

simultaneamente, resultado deficitário nas contas de comércio exterior, em função da redução nas exportações, e contração na entrada de capitais, escasseados pela crise, dificultando sobremaneira a manutenção da taxa de câmbio e impossibilitando o pagamento de eventuais dívidas contraídas pelos Estados periféricos junto aos bancos dos países centrais. Nos momentos de crise, a carência de divisas, isto é, a necessidade de crédito externo para fazer frente aos déficits na Balança Comercial, exigia das autoridades econômicas locais a adoção de políticas que agradassem a comunidade financeira européia e norte-americana. Sem o apoio dos financistas das grandes potências, qualquer renegociação das dívidas que recompusesse as finanças locais e permitisse a retomada do padrão-ouro era inviável ¹¹.

Os anos de 1880 a 1920 foram, de modo geral, uma Idade de ouro para a América do Sul. A demanda pelos produtos exportados pela região cresceu significativamente. No caso específico dos países do Cone Sul, que nos interessam mais de perto, as exportações de café do Brasil e de carne da Argentina, com o desenvolvimento de navios frigoríficos a partir dos anos 1880, acompanhadas de investimentos externos em setores associados aos negócios de exportação, permitiu taxas de crescimento bastante relevantes. Anos marcados fundamentalmente pela expansão econômica, portanto, mas que não estiveram completamente livres de crises financeiras importantes, com implicações dramáticas para os países da América do Sul, especialmente para os mais frágeis, como Colômbia e Venezuela, nações mais expostas às disputas entre ingleses e norte-americanos pelo controle do Caribe. Mas também as economias de grande porte, como a brasileira e a argentina, não estiveram isentas de crises cambiais e financeiras graves durante esse período. O caso da Argentina, relacionado ao banco Baring, na década de 1890, e o *Funding Loan* brasileiro nos últimos anos do século XIX, são os exemplos mais marcantes das dificuldades atravessadas por grandes economias exportadoras de produtos primários, participantes do sistema do padrão-ouro. As crises comumente faziam minguar os recursos necessários para o pagamento do serviço das dívidas que os Estados da América do Sul haviam contraído, situação que lhes impunha duas saídas possíveis: a renegociação, em termos ainda mais onerosos, ou o não-pagamento. Usualmente, o não-pagamento poderia resolver-se com recurso à força militar, ou seja, de maneira coercitiva.

¹¹ Para uma análise mais detalhada do padrão-ouro, ver: FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977, Cap. 27.

Chegando muito próximo da insolvência em 1898, o governo brasileiro optou por uma vasta reforma financeira e fiscal. A situação vinha se agravando havia anos, mas ao perceber que não teria recursos para comprar o equivalente em ouro necessário para fazer frente aos pagamentos externos, e considerando a gravidade de uma taxa de câmbio que não cessava de se desvalorizar, o governo de Campos Salles lançou um programa de estabilização, conhecido como *Funding Loan*, pelo qual buscava regularizar a situação financeira do país, reduzindo brutalmente a massa de papel-moeda disponível e centralizando a emissão em um só banco, suspendendo a autorização que outros quatro bancos tinham para emitir dinheiro. Os recursos para a estabilização viriam em parte da diminuição dos gastos do governo federal e em parte de bancos ingleses, notadamente a Casa Rotschild and Sons¹², evidenciando a possibilidade de resolver-se a questão de maneira negociada.

Contudo, a insolvência de grandes Estados, como o Brasil e a Argentina, era enfrentada de modo essencialmente distinto do tratamento dispensado às pequenas economias da região. Apesar dos receios de alguns políticos brasileiros durante a crise que antecedeu ao *Funding Loan*, era bastante improvável que as nações credoras bloqueassem por meio da força o porto do Rio de Janeiro para garantir o pagamento das dívidas, como fizeram durante a crise da Venezuela, cinco anos depois. Em contraste com as diversas intervenções militares para cobranças pecuniárias em pequenos países do Caribe, especialmente a partir de 1905, quando ocorre a primeira intervenção norte-americana nos marcos do corolário Roosevelt, as crises em grandes economias foram sempre negociadas, ainda que seja importante ressaltar que o governo brasileiro deu como garantia as receitas com tributos do porto do Rio de Janeiro e, caso não fosse suficiente, dos demais portos do país¹³, o que apenas ressalta o caráter corriqueiro das intervenções militares de nações credoras sobre os portos das devedoras, como forma de constrangê-las ao pagamento de suas dívidas.

No que diz respeito aos Estados mais frágeis da região, a reação ao não-pagamento das dívidas públicas para os bancos *privados* da Europa era, usualmente, a cobrança coercitiva, ou seja, o controle militar dos portos para, por meio do confisco dos impostos aduaneiros, ou da pressão diplomática, forçar o pagamento das dívidas. O caso de maior relevância, talvez pelos desdobramentos políticos que teve, foi o da Venezuela, em 1902. O governo de Cipriano Castro, estabelecido após um golpe de Estado levado a cabo, entre

¹² Para discussão mais aprofundada sobre o tema, ver SZMRECSÁNYI.

¹³ GUANABARA, pg. 313.

outras razões, pelo resultado desastroso das negociações de 1895, entre o governo venezuelano e seus credores europeus, optou pela suspensão dos pagamentos aos bancos ingleses e alemães, protestando contra as condições onerosas estabelecidas pelo acordo realizado pelo governo anterior. Nesse caso, a negociação foi antecedida por um longo bloqueio naval aos portos venezuelanos, suspensos apenas depois de garantidas as exigências dos credores.

A diferença no tratamento a distintos países por parte do Império Britânico é tema de estudo dos historiadores britânicos John Gallagher e Ronald Robinson, em seu artigo *The Imperialismo f Free Trade*¹⁴, publicado em 1953. A motivação central dos autores é questionar a periodização estabelecida pelo debate clássico da historiografia sobre o imperialismo. As contribuições originais foram marcadas pela concepção de que as primeiras décadas do império da Rainha Vitória haviam sido caracterizadas pela proeminência de idéias liberais, conseqüentemente anti-imperialistas, com preferência pelo domínio informal, enquanto as décadas finais haviam sido marcadas por disputas inter-imperialistas acirradas, que alimentaram a necessidade de manter o controle político direto de áreas de influências, culminando na formação de um extenso império formal. Haveria, dessa forma, uma ruptura no percurso histórico do império vitoriano, dividido em dois momentos fundamentalmente distintos.

A hipótese que sustentam é a da continuidade na história imperial britânica. Para tanto, repensam o próprio conceito de imperialismo. Na tradição historiográfica sobre o tema¹⁵, o termo designava possessão formal, ou seja, controle político direto. Os historiadores sugerem que seja entendido como um processo de integração de novas regiões na economia em expansão, entendendo integração a partir de uma complexa relação entre os elementos econômicos e políticos dessa expansão. Ao invés dos dois períodos distintos identificados até então, sugerem uma postura idêntica para todo o percurso, segundo a qual o tratamento dispensado às áreas de influência seria feito por “meios informais, se possível, ou anexações formais, quando necessário”¹⁶.

De acordo com os autores, a expansão britânica poderia ser feita sem o recurso a possessões formais, que sequer eram do interesse do império. Contudo, era crucial garantir o controle das áreas econômicas sob influência britânica, fosse na disputa com as demais potências imperialistas, fosse nas possíveis resistências locais. Idealmente, o controle era

¹⁴ GALLAGHER, J, ROBINSON, R. “Imperialism of Free Trade”. *The Economic History Review*, New Series, vol. 6, no. 1, 1953.

¹⁵ Os autores referem-se particularmente à historiografia inglesa.

¹⁶ Idem. Pg. 3.

mantido pela própria dinâmica da dependência econômica e pelo mútuo “entendimento” entre as elites locais e os interesses ingleses. Mas o mecanismo utilizado para administrar o domínio das áreas de influência variava segundo as organizações sociais e políticas da região dominada. Quando o controle britânico era desafiado, ou quando governos locais falhavam em garantir a ordem, havia a necessidade de intervenção imperialista. Mas a forma de intervenção era determinada por diversos fatores culturais, políticos, sociais, econômicos e mesmo geográficos:

*“Na prática, [a forma de intervenção] tendia a variar segundo o valor econômico do território, a força das estruturas políticas, a presteza dos líderes em colaborar com os propósitos comerciais e estratégicos britânicos, [...] com o espaço dado pelos rivais europeus às políticas do império”*¹⁷.

A crise da dívida Argentina, no ano de 1891, que também levou ao não-pagamento dos atrasados a bancos ingleses, praticamente culminando na falência de uma importante instituição da *City*, é um dos mais relevantes exemplos da possibilidade de saídas diplomáticas para conflitos entre o império e Estados sob sua influência. Outro exemplo é o caso do *Funding Loan* brasileiro, que acabamos de considerar. Naturalmente, os termos das negociações foram os piores possíveis, mas em nenhum dos casos houve necessidade de recorrer à força militar para execução dos direitos dos credores britânicos. Em contrapartida, no ano de 1902, como já pontuamos, houve intervenção armada para cobrança das dívidas públicas venezuelanas, executada por uma espécie de consórcio militar entre alemães e ingleses. Como explicar a diferença? Os autores sugerem um interessante caminho.

Começam por notar que a parte principal dos empréstimos às nações latino-americanas concentrava-se no Brasil e na Argentina, cujos governos haviam sempre sido colaborativos com os interesses do império e, portanto, dispensavam a necessidade de intervenções bruscas e agressivas. Observam que, em tais países, a dinâmica relação comercial com a economia inglesa consolidava classes cuja prosperidade dependia das transações com o império, conformando laços de solidariedade econômica e política importantes em momentos potencialmente eruptivos. Em outras palavras, a “penetração comercial e financeira tendia a levar à cooperação política”¹⁸.

¹⁷ Idem. Pg. 7.

¹⁸ Idem. Pg. 10.

Mas a política imperial britânica não era seletiva apenas na forma de solucionar controvérsias. Também nas decisões concernentes à expansão econômica do império as distinções eram feitas com certa clareza, correndo para regiões de “máxima oportunidade”, como conceituam os autores. Essa “máxima oportunidade” era resultado de cálculo que integrava considerações políticas de segurança e questões de lucro. Evidentemente, era preferível expandir em direção a regiões nas quais o custo de manter a segurança política e econômica fosse mais reduzido, mantidas constantes as possibilidades de ganho.

Mais uma vez, vemos como os cálculos econômicos estão intimamente relacionados com considerações políticas que tem o uso da força militar imperial como último recurso. Na comparação entre os casos argentino/brasileiro e venezuelano, a segurança política garantida pelas autoridades argentinas e brasileiras não só permitiam soluções pacíficas em casos de *default*, como também permitiam acesso mais livre aos recursos financeiros da *City*. Os recursos afluíam para Buenos Aires – e Rio de Janeiro – em maior quantidade e, normalmente, com melhores condições de pagamento. Para os venezuelanos, a situação era bastante mais complicada.

A presença européia e norte-americana nos negócios políticos e econômicos da América do Sul manifestava-se, assim, de duas maneiras que, mais do que paralelas, eram complementares. Pelo lado financeiro, enquadravam as nações do continente, por meio do padrão-ouro, a uma dinâmica que as empurrava em direção ao endividamento externo, garantindo mercado para seus produtos industriais e ampliando o espaço para valorização do capital de suas casas financeiras. Pelo lado das forças armadas, não hesitavam em exigir o pagamento das dívidas por meios coercitivos. Nos momentos de insolvência, restavam aos governos da América do Sul duas opções. A primeira delas era, por meio de contrações fiscais profundamente traumáticas, dar continuidade ao pagamento do serviço das dívidas¹⁹, eventualmente renegociando-as. A segunda, possivelmente ainda mais traumática, era a suspensão do pagamento aos bancos credores internacionais, os quais, influentes nos governos de seus países, imediatamente promoviam retaliações políticas, com certa frequência, intervenções militares. A ocupação militar era seguida da canalização dos recursos aduaneiros para o pagamento dos atrasados ou da imposição de acordos de refinanciamento ainda mais onerosos. Como a maior parte das receitas

¹⁹ “Sin embargo, el presidente, Nicolás Avellaneda, proclamó que el pueblo argentino estaría dispuesto a sufrir privaciones e incluso hambre con tal de conservar el crédito internacional y la reputación del gobierno”. MARICHAL, p. 126.

governamentais advinha dos tributos sobre importações, a cobrança forçada tinha efeito praticamente tão negativo quanto as contrações fiscais.

Por fim, gostaríamos de destacar outro aspecto, bastante relevante do ponto de vista das relações econômicas e financeiras da América do Sul nesse período: a *disputa acirrada entre as potências industriais* pela hegemonia no comércio e nas finanças da região. O Império Britânico já havia estabelecido relações econômicas profundas com os diversos países do continente, esforçando-se por manter a posição privilegiada que ocupava nas importações industriais e nos investimentos financeiros; os norte-americanos começavam a notar a importância econômica da América do Sul, passando com Roosevelt a considerá-la como parte legítima da zona de influência dos Estados Unidos; e os bancos alemães ampliavam seus investimentos nas aplicações financeiras do continente, investindo em dívidas públicas, procurando também ampliar as vendas de produtos manufaturados para as nações latino-americanas, especialmente as da costa atlântica da América do Sul²⁰. No Brasil, por exemplo, as importações alemãs de manufaturados corresponderam, durante toda a primeira década do século XX, a um folgado segundo lugar, não muito abaixo das britânicas.

Diante desse quadro, entende-se que as intervenções militares européias, visando ao pagamento forçado das dívidas públicas dos Estados sul-americanos, não só impunham constrangimentos à soberania das nações agredidas, mas também, e principalmente, desafiavam a posição norte-americana no continente. Nas primeiras décadas do século XX, o governo dos Estados Unidos ainda não parecia se preocupar demasiadamente com a América do Sul, mas possíveis intervenções na Venezuela, ou nos demais países caribenhos, certamente preocupavam aos norte-americanos. A crescente influência alemã na América do Sul, percebida em operações como a intervenção consertada com o Império Britânico, na Venezuela em 1902, foi impulso suficiente para as declarações de Roosevelt ao Congresso dos Estados Unidos, quando pela primeira vez foi declarada publicamente a nova política continental norte-americana, conhecida como *Corolário Roosevelt*, associado à Doutrina de Monroe.

²⁰VALLA, Victor V. *A Penetração norte-americana na economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico S.A, 1978. Pg. 17.

Considerações sobre o caso da Venezuela

Antes de discutirmos mais especificamente a Doutrina Drago, devemos considerar alguns aspectos da intervenção militar que motivou o protesto do chanceler argentino. A dívida venezuelana para com bancos europeus remetia-se, pelo menos, aos anos de 1880, quando os principais credores do país caribenho eram ainda Espanha, Estados Unidos, Holanda e França ²¹. A situação financeira da Venezuela, nesse período, mostra-se particularmente dramática quando consideramos que açúcar e gado representavam quase a totalidade de suas exportações. Por outro lado, as receitas governamentais eram exclusivamente advindas de tarifas comerciais, razão pela qual a ameaça de bloqueios navais e/ou ocupações militares dos portos apresentava-se tão sensivelmente, uma vez que inviabilizavam completamente qualquer possibilidade de governar o país ²².

Entre 1880 e 1895, parte expressiva das dívidas anotadas na conta do governo da Venezuela dizia respeito a demandas de cidadãos estrangeiros que reclamavam perdas patrimoniais, em função das diversas guerras civis e golpes de Estado que marcaram o país na segunda metade do século XIX, sendo pouco expressiva a participação de dívidas contraídas pelo governo por meio de emissão de títulos públicos, com vistas a investimentos na economia local. (Deve-se notar, que o problema dos direitos de propriedade diante de guerras e revoluções é parte das considerações do jurista argentino Carlos Calvo, preocupado com os reclames de cidadãos europeus em função de perdas na própria Argentina, durante as tumultuadas décadas que antecederam à consolidação do Estado Nacional. A articulação entre Drago e Calvo é, nesse sentido, ainda mais complexa do que poderemos analisar nessa monografia, apesar da Doutrina Drago incorporar boa parte das sugestões de Calvo. O caso da composição da dívida externa venezuelana no final do século XIX nos oferece oportunidade para esse aparte, mas notamos que em 1902 o problema fundamental eram as dívidas contraídas diretamente pelo governo junto aos bancos ingleses e alemães).

Em 1895, o governo venezuelano negou-se a prosseguir com o pagamento de parte de suas dívidas, o que culminou em represálias dos governos francês e belga. O governo norte-americano foi escolhido pelas partes litigantes como árbitro. Cleveland reconhecia a

²¹ FENTON, P. F. "Diplomatic Relations of the United States and Venezuela, 1880 – 1915". *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 8, No. 3, (Aug. 1928), p. 333 – 334.

²² CLARKE, R. F. "Castro, the Ungrateful". *The North American Review*. Vol. 187. No. 629. (Apr. 1908). P. 569 – 577.

crescente importância da Venezuela para os empresários norte-americanos, participando ativamente das negociações. O presidente dos Estados Unidos foi árbitro de contendas envolvendo o país em duas ocasiões. Em 1895, para garantir uma solução rápida que agradasse aos franceses, pondo fim a quaisquer argumentos que pudessem levar as nações européias a intervir militarmente no país, e em 1896, como juiz do processo de arbitragem acerca da demarcação da fronteira entre a Guiana e a Venezuela.

A questão do estabelecimento das fronteiras, que envolvia uma colônia do Império Britânico, dizia respeito a duas regiões: na primeira delas, jazidas de ouro haviam sido recentemente descobertas; a outra região implicava no controle da foz do rio Orinoco, estratégica para a ligação entre o mercado interno sul-americano e o mar do caribe. O interesse dos Estados Unidos reflete largamente o anseio em garantir que a foz continuasse dentro do território venezuelano, impedindo medidas que relativizassem o domínio da Venezuela sobre aquela região ²³. O parecer foi considerado, de modo geral, favorável à Grã-Bretanha, o que dificultou as relações entre Estados Unidos e Venezuela, ainda que tenha significado, do ponto de vista dos interesses norte-americanos, a garantia de que a foz do Orinoco permaneceria sob controle venezuelano, livre, portanto, de possíveis ingerências do Império Britânico.

A solução do litígio com os franceses, por sua vez, também foi eficaz, mas teve vida relativamente curta. O governo de Joaquín Crespo, responsável por ambos os processos de arbitragem, não conseguiu se sustentar após a morte do presidente, levando a outro golpe de Estado, cujo resultado foi a ascensão ao poder de Cipriano Castro, em 1899. Dois anos depois, o governo venezuelano suspendeu novamente o pagamento de sua dívida externa, atingindo particularmente a bancos alemães, cuja reação foi imediatamente apoiada pelo governo do Kaiser. A dívida da Venezuela junto a instituições financeiras alemãs, que em 1880 não passavam de 200.000 francos, havia ultrapassado, em 1901, a marca dos 7.000.000 de francos, revelando o interesse cada vez maior da Alemanha na América do Sul ²⁴.

Entretanto, a atenção dos Estados Unidos sobre a Venezuela também crescia, em função de descobertas recentes acerca de inesgotáveis “lagos de asfalto”, que haviam despertado o interesse de diversos empresários norte-americanos, resultando no

²³ LaFEBER, W. “The Background of Cleveland’s Venezuelan Policy: A Reinterpretation”. *The American Historical Review*. Vol. 66. No. 4. (Jul, 1961), p. 934.

²⁴ FENTON, P. F. “Diplomatic Relations of the United States and Venezuela, 1880 – 1915”. *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 8, No. 3, (Aug. 1928), p. 333.

estabelecimento de algumas companhias dedicadas à exploração do novo recurso. A *United States and Venezuela Company* havia conseguido junto ao governo de Cipriano Castro não apenas autorização para comprar a região do lago, como o direito de explorar e comercializar os recursos minerais lá encontrados, obtendo, inclusive, isenção de todos os impostos e contribuições usualmente cobrados pelo governo venezuelano, por um prazo de cinquenta anos ²⁵. Em troca, desenvolveria estradas de ferro, armazéns e canais, cuja principal utilidade seria o escoamento da própria produção da companhia.

O conflito de interesses entre alemães, ingleses e norte-americanos às vésperas da intervenção anglo-germânica na Venezuela é evidente. Negando-se a pagar as dívidas venezuelanas para com os bancos estrangeiros, Cipriano Castro precipitou nações já profundamente interessadas nos negócios de seu país a posicionarem-se com firmeza, resultando no bloqueio naval, por parte da Alemanha e da Grã-Bretanha, em 8 de dezembro de 1902. Como era de se esperar, as notícias atravessaram todo o continente americano. É interessante notar, contudo, o percurso das informações diplomáticas no período: curiosamente, o chanceler argentino, Luis Maria Drago, soube da intervenção na Venezuela por meio de um telegrama enviado por seu representante em Washington.

Luis Maria Drago

Escritor, jurista e homem de Estado: assim Luis Maria Drago é definido por seu filho, na introdução à (raríssima) edição de suas obras completas ²⁶. Nascido na cidade de Buenos Aires, em 1859, trabalhou desde jovem como jornalista, até ser nomeado Juiz Civil e Comercial para o Departamento do Centro da Província de Buenos Aires, em 1883, onde se destacou por trabalhos sobre Direito Criminal, nos quais traduzia para as especificidades argentinas, as considerações do italiano Cesare Lombroso. Tornou-se famoso com a publicação de *Hombres de Presa*, livro no qual expõe suas idéias sobre criminologia, resultado de intensas pesquisas antropométricas. Afamado, elegeu-se Deputado Federal, princípio de uma longa carreira política, marcada por sua breve, mas decisiva, passagem pela Chancelaria, durante a presidência do General Julio Argentino

²⁵ CLARKE, R. F. "Castro, the Ungrateful". *The North American Review*. Vol. 187. No. 629. (Apr. 1908). P. 572.

²⁶ DRAGO, M. "Introdução". In: DRAGO, L. M. *Discursos y Escritos*. Buenos Aires, Editorial "El Ateneo", 1938.

Roca. A Doutrina que leva seu nome, apesar de derrotada nas Conferências de Paz em Haia, tornou-se conhecido entre os diplomatas de seu tempo, contribuindo para que fosse escolhido como árbitro em alguns litígios internacionais, inclusive as disputas entre Estados Unidos e Inglaterra quanto a direitos de pesca nos mares do norte.

Em 1902, Luis Maria Drago era, portanto, chanceler da República Argentina. Não é tarefa simples estabelecer as motivações que o levaram a responder ao telegrama enviado por seu representante nos Estados Unidos da maneira como fez, isto é, pedindo-lhe que transmitisse ao governo norte-americano seu apelo para que Washington interviesse na questão da Venezuela. Do ponto de vista dos procedimentos diplomáticos, manifestações de solidariedade eram absolutamente corriqueiras em casos como aquele, mas o interesse específico demonstrado por Drago no telegrama que enviou em resposta, e a preocupação em desenvolver um conjunto tão amplo de argumentos para sustentar sua posição, revela preocupações mais imediatas.

Antes de prosseguirmos com a análise do documento, devemos considerar a resposta que obteve do Departamento de Estado. É possível que o conteúdo e o tom do telegrama de John Hay, secretário de Estado em 1902, tenham surpreendido a Drago e a boa parte dos diplomatas do continente, mas não nos parece destoar muito das práticas anteriores da diplomacia americana e, vista mais de cem anos depois, soa como um presságio do que diria Roosevelt:

“pela Doutrina de Monroe ‘não garantimos a nenhum Estado contra a repressão que possa acarretar sua inconduta, contanto que tal repressão não assuma forma de aquisição de território por nenhum poder não americano’”²⁷.

Cabe também lembrar que a Doutrina de Drago, levada finalmente a Haia em 1907, foi decididamente derrotada, apesar da proposta alternativa apresentar-se como mera atenuação do princípio adiantado pelo argentino. De fato, o general americano Horace Porter procurou demonstrar de todas as formas que mantinha as preocupações de Drago, mas a solução alternativa que propôs não interditava a possibilidade de cobrança forçada. Em perfeita consonância com as demais discussões da Conferência, a proposição Porter remetia ao Tribunal Internacional de Arbitragem (que nunca saiu do papel) conflitos envolvendo contratos financeiros entre Estados e bancos estrangeiros, mas nenhum

²⁷ DRAGO, Luis Maria. *Cobro coercitivo de deudas públicas*. Buenos Aires: Coni hermanos, 1906. Pg. 21

compromisso pelo fim do uso da força foi assumido por qualquer uma das nações representadas no encontro – exceto as historicamente devedoras.

Gostaríamos de examinar mais detidamente o próprio documento, isto é, o telegrama de Luis María Drago para o ministro argentino em Washington. Qual é o problema central de que ele se ocupa e como se formula esse problema? Na qualidade de Ministro das Relações Exteriores, os documentos que envia a seus representantes no exterior se inserem, necessariamente, no jogo das relações diplomáticas. O problema que aponta se coloca no exercício de suas funções enquanto chefe da diplomacia argentina. Ao manifestar-se em defesa dos venezuelanos naquele momento crítico de crise e ocupação militar, Drago não refletia sobre um problema ‘externo’, mas sobre uma questão acerca da qual se sentia prática e imediatamente implicado:

“La República Argentina podría citar su propio ejemplo, para demostrar lo innecesario de las intervenciones armadas em estos casos”²⁸.

Devemos atentar para as condições em que o documento foi redigido. Já notamos as circunstâncias que levaram à intervenção anglo-germânica na Venezuela, pontuando como esse caso específico se insere no contexto geral de intervenções militares e/ou diplomáticas para cobrança de dívidas públicas. Além disso, gostaríamos de retomar as considerações de Gallagher e Robinson, lembrando os diferentes cursos de ação usualmente seguidos pelo Império Britânico, variando conforme características específicas dos países em que seus interesses estavam em jogo. O caso da Argentina, em 1890, que teve profunda influência sobre a geração de Luís Maria Drago²⁹, e o caso venezuelano em questão no telegrama de Drago guardam enorme diferença. Apesar da maior magnitude da dívida argentina, não houve sequer ameaça de intervenção, enquanto o valor praticamente inexpressivo dos atrasados venezuelanos foram tomados como razão suficiente para o bloqueio de Caracas.

Os questionamentos de Drago se remetem, parcialmente, ao reconhecimento das diferenças no trato dispensado às diversas nações do continente americano. Comparações

²⁸ Em seguida, Drago narra as desventuras financeiras da Argentina desde 1824, pontuando as estratégias dos sucessivos governos e dos credores europeus, e concluindo. DRAGO, L. M. *Cobro Coercitivo de deudas publicas*. Buenos Aires, Coni Hermanos, 1906. p. 22.

²⁹ A crise financeira argentina de 1890, que quase levou à falência o banco Baring, é paradigmática para a geração de Drago, como mostra Oscar Terán em *Historia de las ideas em Argentina – Diez lecciones iniciales (1810 – 1980)* e no prefácio à antologia de textos de José Ingenieros, *Anti-imperialismo y Nación*.

com o sucesso das negociações diplomáticas no caso argentino fazem parte da estratégia argumentativa do ministro. Porque a prática é diferente? Porque não seguir, com a Venezuela, o mesmo curso de ações permitido aos argentinos uma década antes? O apelo de Drago à solução diplomática dos conflitos envolvendo dívidas baseia-se, largamente, na trajetória bem sucedida da Argentina em 1890, comparada ao fracasso venezuelano de 1902.

O problema formula-se, portanto, no próprio exercício da diplomacia, como reação imediata a um caso particular. Contudo, entre os limites e as possibilidades da posição ocupada por Drago, o texto desenrola-se como reflexão mais ampla sobre a prática dos Estados, no que concerne à solução de conflitos envolvendo questões pecuniárias. Como agem os Estados quando bancos sediados em seu território vêm-se às voltas com dívidas de outros Estados que não poderão ser pagas? A prática corrente é conveniente? Condiz com aquilo que se entende como uma atitude digna do padrão de civilização almejado (pelos latino-americanos) e reconhecido (nos europeus)? Para Drago, a ameaça constante de intervenção não se coadunava com os ideais de paz e progresso professados pelas próprias nações interventoras.

Dada a fascinante trajetória do termo “civilização” na História intelectual argentina, essa questão específica apresenta-se de forma particularmente saborosa no telegrama de Drago. A Europa – e mais especificamente a Inglaterra – era, desde Sarmiento, modelo supremo de civilidade. Mas a intervenção não parece a Drago a resposta mais civilizada ao não-pagamento das dívidas. O que fazer quando os fatos disputam tão frontalmente as convicções? O trecho do telegrama que versa sobre a questão principia pela reafirmação da importância inglesa para o mundo “civilizado” e termina com surpreendente defesa da solidariedade das nações sul-americanas³⁰.

Devemos ressaltar que Drago não punha em questão apenas a prática, mas a própria ameaça³¹, porque percebia claramente as dificuldades acrescentadas por esse tipo de intimidação à já dramática situação de insolvência. Nos debates sobre sua doutrina, nas Conferências de Paz em Haia, não se contentou com a proposta de Porter porque entendia que, mesmo mantida como último recurso, a possibilidade de intervenção se imporia sobre

³⁰ DRAGO, L. M. *Cobro Coercitivo de deudas publicas*. Buenos Aires, Coni Hermanos, 1906. p. 25.

³¹ “No tememos ni podemos temer que se repitan circunstancias semejantes”. DRAGO, L. M. *Cobro Coercitivo de deudas publicas*. Buenos Aires, Coni Hermanos, 1906. p. 23.

as condições de negociação entre as partes envolvidas. Não lhe bastava, portanto, que o problema fosse distanciado ou amenizado. Era preciso interdité-lo.

Partindo de um caso particular (a intervenção anglo-germânica na Venezuela), Drago procura avançar um princípio universal de Direito Internacional (a interdição do uso da força militar para cobrança de dívidas públicas). Há uma transição importante entre o ponto de partida e a conclusão do telegrama. Nas primeiras décadas do século XX, a solução de um problema estabelecido no campo da prática diplomática só podia ser atingida a partir de intenso diálogo com certa tradição política. Quais são e como se articulam os princípios utilizados por Drago para sustentar sua doutrina? O diplomata ampara-se declaradamente em três doutrinas já reconhecidas ou, pelo menos, amplamente debatidas: Calvo, Hamilton e Monroe.

Carlos Calvo e Alexander Hamilton

O jurista argentino *Carlos Calvo* argumentara, em meados do século XIX, que estrangeiros residindo ou negociando em determinado país deveriam submeter-se aos tribunais locais, sem direito de recorrer à justiça do país de origem. O estabelecimento de tal princípio foi motivado pela constante interferência diplomática e, até mesmo, militar de potências européias (normalmente a Inglaterra) em território latino-americano, por conta de supostas perdas de seus cidadãos, durante a primeira metade do século XIX. O ponto de Carlos Calvo desenvolveu-se, portanto, em resposta aos reclames das nações européias quanto à instabilidade dos países latino-americanos. A sucessão de guerras, revoluções e golpes de Estado implicava em perdas as mais diversas e o problema das reparações colocava-se fortemente. A citação completa da doutrina defendida por Calvo é a que segue:

“É certo que estrangeiros estabelecidos em determinado país gozam da mesma proteção dos nacionais, mas não podem exigir proteção mais estendida. Se sofrerem qualquer atentado, devem esperar que o governo do país persiga os delinqüentes, mas não podem exigir do Estado ao qual os autores da violência pertencem qualquer indenização.

1. *O princípio da indenização e intervenção diplomática em defesa de estrangeiros por injúrias sofridas em casos de guerra civil não foram admitidos por nenhuma nação da Europa ou América.*
2. *Os governos das nações poderosas que exercem ou impõem esse pretense direito contra Estados relativamente fracos, cometem um abuso de poder e força que nada pode justificar e que é contrário a sua própria legislação quanto à prática internacional e expediente político”.*³²

O estadista *Alexander Hamilton*, nos artigos federalistas sobre a constituição do sistema judiciário norte-americano, procurou defender que contratos estabelecidos entre indivíduos particulares e uma nação não poderiam conferir direito fora da *vontade do soberano*, ou seja, as condições de cumprimento dos contratos não podiam impor-se sobre os Estados, mas eram determinadas por eles, no exercício mesmo de sua soberania. A centralidade do argumento de Hamilton nos debates sobre a Doutrina de Drago faz valer a longa citação que segue:

“It is inherent in the nature of sovereignty, not to be amenable to the suit of an individual without its consent. This is the general sense, and the general practice of mankind; and the exemption, as one of the attributes of sovereignty, is now enjoyed by the government of every state in the union. Unless, therefore, there is a surrender of this immunity in the plan of the convention, it will remain with the states, and the danger intimated must be merely ideal. The circumstances which are necessary to produce alienation of state sovereignty, were discussed in considering the article of taxation [Artigos 30 – 36], and need not to be repeated here. A recurrence to the principles there established will satisfy us, that there is no colour to pretend that the state governments would, by the adoption of that plan, be divested of the privilege of paying their own debts in their own way, free from every constraint but that which flows from the obligations of good faith. The contracts between a nation and individuals, are only bidding on the conscience of the sovereign, and have no pretension to a compulsive force. They confer no right

³² Citado em THOMAS, David. “One hundred years of the Monroe Doctrine”. New York, The Macmillan Company, 1923, p. 212.

*of action, independent of the sovereign will. To what purpose would it be to authorize suits against states for the debts they owe? How could recoveries be enforced? It is evident that it could not be done, without waging war against the contracting state: and to ascribe the federal courts, by mere implication, and in destruction of a pre-existing right of the states government, a power which would involve such a consequence, would be altogether forced and unwarrantable”*³³.

As relações entre os diversos estados da União são motivo central de preocupação para Hamilton, no artigo em questão, assim como foram para Luis Maria Drago, em estudo apresentado para a Suprema Corte argentina no ano de 1892. O trabalho, intitulado *Los estados federales no son ejecutables*³⁴, foi redigido como defesa da Província de Buenos Aires, por ocasião de processo movido por seus credores junto à Suprema Corte, mas tornou-se importante estudo jurídico sobre os limites do sistema judiciário no que toca à execução de sentenças envolvendo pagamentos em dinheiro. Poderia a Suprema Corte exigir o pagamento das dívidas de qualquer um dos membros federados? Como deveriam se estabelecer as relações entre a justiça federal e os estados? A questão é análoga à proposta por Hamilton, mais de um século antes.

Em primeiro lugar, o que se reconhece, em ambos os textos, é a soberania de cada um dos estados da federação, antes mesmo da soberania da união. Hamilton procura demonstrar que cada um dos participantes da convenção deve ser entendido como entidade soberana, podendo ou não abrir mão dessa prerrogativa na constituição que viria a ser escrita. A partir desse reconhecimento, Hamilton argumenta que as dívidas contraídas pelos estados deveriam ser pagas segundo sua própria disposição por dois motivos fundamentais: em primeiro lugar, por ser “a prática geral da espécie humana [mankind]”; em segundo lugar, porque a execução de sentença que exigisse o pagamento aos credores implicaria, caso o estado se recusasse a cumpri-la, em intervenção armada da união sobre um de seus membros. Atribuir à Suprema Corte o direito de deliberar sobre processos envolvendo questões pecuniárias teria por consequência o uso da força contra os estados e a desestabilização da união. Cabe ressaltar que o ponto central do argumento é o

³³ HAMILTON, A. JAY, J. MADISON, J. *The Federalist*. New York, Barnes and Noble Classics, 2006, p. 450.

³⁴ DRAGO, L. M. *Los estados federales no son ejecutables*. In: DRAGO, L. M. *Cobro coercitivo de deudas publicas*. Buenos Aires, Coni Hermanos, 1906.

reconhecimento da soberania dos membros federados. Negando-se tal princípio, nega-se, dentro da lei, a possibilidade de que os estados recusem-se a cumprir a sentença. Mas ao negar a soberania dos estados, não seria preciso negar-lhes a possibilidade de endividarem-se³⁵? Precisamente por serem entidades soberanas, podiam contrair dívidas e dispor sobre as condições de pagamento. A possibilidade de intervenção da Suprema Corte seria, nestes termos, um contra-senso.

Como Drago pôde transportar para o plano do Direito Internacional princípios concebidos em torno de questões envolvendo o problema do federalismo? Na publicação em livro do telegrama de 1902 encontramos, em nota de rodapé, no parágrafo em que retoma Hamilton, considerações sobre a diferença entre a doutrina que recupera e o princípio que reivindica³⁶. Para estreitar essa distância, Drago teve de defender a soberania dos Estados Nacionais, o que fez, em parte, retomando a Doutrina de Calvo, que apresentamos acima, e se remetendo à Décima Primeira Emenda da Constituição norte-americana³⁷. Assim como procurava definir o lugar a ser ocupado pela Suprema Corte, nas questões envolvendo estados federais, teve de estabelecer em que condições poderiam os credores recorrer, no âmbito das relações financeiras internacionais. Partindo de Calvo, argumenta caber aos tribunais locais as decisões envolvendo pagamento de dívidas; mas também reconhece a importância dos tribunais internacionais de arbitragem. Entretanto, a estes tribunais caberia apenas a determinação do montante devido e a possibilidade de negociação dos termos do pagamento, sem qualquer efeito coercitivo sobre os Estado devedores. Em nenhuma circunstância poderia ser reconhecido o direito de intervenção armada para cobrança de dívidas, nem como execução de sentença dada por qualquer tribunal internacional, porque “estabeleceriam um precedente perigoso para a segurança e paz das nações dessa parte da América”³⁸.

³⁵ Para Hamilton e Drago, a soberania dos membros da federação se demonstra, em parte, pelo fato de que se endividam por sua própria vontade.

³⁶ “Hamilton, que escribió en 1788, se refiere naturalmente al régimen interno de la administración judicial americana y no al cobro de empréstitos extranjeros desconocidos em su época”. DRAGO, L. M. *Cobro coercitivo...* p. 13, nota 1.

³⁷ “Los Estados Unidos han ido muy lejos en ese sentido. La enmienda undécima de su constitución estableció, em efecto, com el asentimiento unánime del pueblo, que el poder judicial de la nación no se extiende à ningún pleito de ley ó de equidad seguido contra uno de los Estados Unidos por ciudadanos de otro Estado, *ó por ciudadanos ó súbditos de um Estado extranjero*” [grifos meus]. Idem, p. 13.

³⁸ Idem, p. 16.

Monroe

Adiante, de maneira relativamente abrupta, Drago desloca seus argumentos em direção à Doutrina de Monroe. Como poderão as nações européias garantir o pagamento das dívidas dos Estados latino-americanos senão ocupando o solo desse continente? Como procuraremos demonstrar abaixo, o problema levantado a partir desse ponto é em tudo distinto das discussões em torno de Hamilton e Calvo. Nas Conferências de Paz em Haia, Drago afirma decididamente que a questão relevante de sua Doutrina é aquela que se refere à tradição de Monroe. O recurso à clássica doutrina representa, essencialmente, a circunscrição do problema ao continente americano. Não se trata, a partir desse ponto, da defesa de um princípio universal – nunca e em nenhum lugar será possível aceitar que as dívidas sejam cobradas à força – mas de um princípio propriamente americano – não se pode admitir a cobrança forçada das dívidas na América, porque isto implicaria na ocupação do território americano por uma potência estrangeira, o que estaria em desacordo com a Doutrina de Monroe.

Não seria descabido argumentar que a reação de Roosevelt, manifesta em seu famoso corolário, seja, em partes, uma resposta ao avanço, capitaneado por Drago, sobre os significados atribuídos à declaração de Monroe, território em constante disputa desde o princípio do século XIX. Baseando-se no princípio advogado pelo presidente Monroe, em 1823, de que os Estados Unidos não permitiriam a recolonização da América pelos europeus, Roosevelt argumentou que as operações alemãs no continente e as diversas incursões militares européias por conta das dívidas públicas eram clara violação à Doutrina que os norte-americanos sempre haviam defendido. Assim, colocou a questão nos seguintes termos:

“Por um lado, negar-se-ia, certamente, a este país a travar uma guerra para obstar a que um governo estrangeiro cobre uma dívida justa; mas, por outro lado, é muito de desaconselhar que se faculte a qualquer potência estrangeira [...] uma ocupação temporária [que] poderia converter-se numa ocupação permanente. É incomparavelmente preferível que esta nação leve a cabo semelhante empreendimento, do que permita que o realize qualquer nação estrangeira”³⁹.

³⁹ APUD: LIMA, Manuel de Oliveira. *Pan-Americanismo (Monroe, Bolívar, Roosevelt)*. Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980. Pg. 34.

O *corolário Roosevelt* redefiniu a Doutrina de Monroe, dando-lhe significado muito mais específico, e justificando a *ação preventiva* do governo dos Estados Unidos para intervir em qualquer república latino-americana que estivesse na eminência de declarar-se insolvente. Entendido como aspecto da política de segurança norte-americana, buscava-se evitar a invasão do continente para cobrança de dívidas, mas não se criticava, de modo algum, tal prática; mais do que isso, os Estados Unidos reservavam-se o direito de usar dos mesmos métodos para antecipar-se à intervenção européia, garantindo eles mesmos, na ponta da baioneta, o pagamento aos credores.

A Doutrina de Monroe passa a ser entendida não apenas como instrumento defensivo do continente americano, mas especialmente como forte posicionamento político dos Estados Unidos em oposição a empréstimos europeus para a região, buscando guardar os territórios do continente para seu próprio capital. Na América do Sul, a preponderância dos capitais ingleses era mais difícil de ser combatida e, apesar do aumento significativo da participação americana nos negócios financeiros do Brasil e da Argentina, mais de uma década será necessária para que se invertam os papéis. Contudo, na América Central e no mar do Caribe, o imperialismo dos Estados Unidos manifesta-se fortemente a partir de 1905.

Como sugerimos acima, o significado da Doutrina de Monroe não teve sempre a mesma coloração que tem hoje. Na verdade, as declarações de Roosevelt e a postura diplomática e militar norte-americana em relação ao restante do continente, após 1905, modificaram substancialmente a maneira como a Doutrina de Monroe é vista na América Latina. Menos de três anos antes, Drago ainda podia recorrer aos Estados Unidos em busca de apoio contra uma intervenção militar no continente, centrando seus argumentos na famosa doutrina. A idéia de uma declaração concebida para proteger as nações latino-americanas não era absurda durante o século XIX, começando a ser questionada apenas a partir dos últimos anos desse século. A seguir, discutiremos brevemente o debate entre Joaquim Nabuco e Oliveira Lima, por sua representatividade no que diz respeito à confiança nos Estados Unidos e à utilização da história das relações entre as Américas do Norte e do Sul como argumento para os projetos diplomáticos que sustentam.

Joaquim Nabuco e Manoel de Oliveira Lima.

Joaquim Nabuco e Manoel de Oliveira Lima são dois importantes perfis das primeiras décadas da República Velha, muito similares em suas trajetórias, mas decididamente distintos em seus posicionamentos e perspectivas, notadamente no que toca à questão do pan-americanismo. Ambos herdeiros do mesmo Pernambuco decadente – ainda que Oliveira Lima fosse filho de ricos, mas simples, comerciantes do Recife e Nabuco descendente de família de relevo na história política do Império, empobrecida pelas crises do açúcar – enfrentaram as mesmas transformações verificadas num país que assistia o fim da escravidão, a passagem da monarquia à república e o surgimento de uma nova elite, ligada às plantações de café do Rio de Janeiro e, posteriormente, de São Paulo, sem serem, entretanto, apenas espectadores em tal processo. Participaram ativamente das vidas política e intelectual do Brasil, contribuindo como diplomatas para o governo republicano, como jornalistas para a imprensa da capital e do Recife, como membros fundadores da Academia Brasileira de Letras e como historiadores comprometidos com a análise dos acontecimentos que julgaram relevantes na história do país.

A importância de Joaquim Nabuco no processo político que culminou com a abolição da escravatura é largamente conhecida, bem como os estudos de Oliveira Lima sobre a história do Brasil. Ainda que ambos se fizessem presentes tanto política quanto intelectualmente, as contribuições mais distintas de Nabuco estão certamente no plano político, enquanto Oliveira Lima destaca-se por seu trabalho como historiador⁴⁰. Essa diferença, que carregaram pela vida e deixaram marcada para a posteridade, é ainda mais evidente no debate quanto à questão pan-americana, sobre a qual Nabuco assumiu a posição esperada de um Embaixador a serviço do Brasil em Washington, e Oliveira Lima adotou perspectiva muito mais crítica, característica de quem não precisa e, francamente, não se importa em se comprometer politicamente⁴¹. O que vemos por entre as linhas dos discursos e dos artigos são dois homens essencialmente diferentes, analisando uma mesma questão a partir de pontos de vista praticamente opostos – o primeiro trabalhando na

⁴⁰ “O Nabuco, que é predominantemente um *político*, pensa sem dúvida muito diversamente [de Oliveira Lima]”. Carta de Jaime Batalha Reis para Manuel de Oliveira Lima, de 18 de janeiro de 1910. MINÉ, Elza. “Perfis de Nabuco em textos inéditos de Jaime Batalha Reis e Manuel de Oliveira Lima”. *Revista Via Atlântica*. São Paulo: Universidade de São Paulo, FFLCH, 1999. N.3. pg. 302.

⁴¹ “O meu grande mau era não saber ou antes não querer adular”. LIMA, Manuel de Oliveira. *Memórias. Essas minhas reminiscências...* Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1937. Pg. 207.

América do Norte, o último a serviço na América Latina⁴². O resultado é um Nabuco conciliador, esperançoso de ver uma América unida, e um Oliveira Lima dissidente, profundamente incomodado com o expansionismo norte-americano.

Assim como o historiador Oliveira Lima assumia forte posicionamento político ao colocar-se ferozmente contra o pan-americanismo de Nabuco, o embaixador brasileiro em Washington buscava na história os argumentos em defesa de sua causa. No debate que sustentaram, direta e indiretamente, a partir da segunda metade da década de 1900, até a morte de Nabuco em 1910, fica clara a importância da história para o exercício da diplomacia no período. No caso específico da discussão sobre o pan-americanismo, era imperativo conhecer a evolução histórica da Doutrina de Monroe, elemento central do embate, assim como o desenvolvimento do que entendiam por “civilização” norte-americana, ou ainda, a história de uma “consciência” continental americana. É a partir de determinada interpretação das histórias do Brasil, da América Latina e dos Estados Unidos que se entende o desenrolar dos conflitos políticos e econômicos no continente, e é por meio de tal entendimento que se justificam as distintas opiniões sobre a aproximação das duas Américas.

Mas a oposição em que colocamos Joaquim Nabuco e Oliveira Lima não esteve, de modo algum, sempre presente em suas trajetórias. Na verdade, o debate acerca do pan-americanismo pôs fim a uma longa amizade, cultivada desde a meninice de Oliveira Lima, que tinha em Nabuco, vinte anos mais velho, um ídolo e uma inspiração⁴³. As opiniões de ambos a respeito da América do Norte mudaram bastante ao longo de suas vidas. Em *Minha Formação*, livro de memórias escrito entre 1895 e 1900, Joaquim Nabuco comenta, sobre sua estada em Nova Iorque (1876-1877), que não havia guardado dos Estados Unidos “nenhuma impressão [...] de ordem equivalente à impressão inglesa”⁴⁴. Em 1896, ainda ligado a fortes sentimentos monarquistas, havia publicado *A intervenção estrangeira*

⁴² De fato, Oliveira Lima, por ocasião da publicação dos artigos sobre o pan-americanismo, no jornal *O Estado de São Paulo*, servia o governo brasileiro em Caracas. É notável que ambos acusem a influência do meio nas posições assumidas por um e outro: “[Oliveira Lima] está tomado de admiração por Castro [presidente da Venezuela entre 1899 e 1908], por Venezuela, e acredita tudo o que lhe dizem contra os americanos” APUD: COSTA, João Frank. *Joaquim Nabuco e a política exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: Gráfica Record Editora, 1968. Pg. 118. “Nabuco ficara *too american*, como em Londres fora *too british*, na Itália *too Roman*, e na França seria *too French*. [...] Em Washington, o trato com Roosevelt e Root deslumbrou-o” LIMA, Manuel de Oliveira. *Memórias. Essas minhas reminiscências...* Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1937. Pg. 212.

⁴³ “Joaquim Nabuco! Quem não conhece no Brasil esse mancebo tão justamente célebre por suas nobres e avançadas idéias?” LIMA, Manuel de Oliveira. “Joaquim Nabuco”. In: LIMA Sobrinho, Barbosa (org). *Oliveira Lima – Obra Seleta*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1971. Pg. 208.

⁴⁴ NABUCO, Joaquim. *Minha Formação*. Brasília: Editora Unb, 1963. Pg. 142.

na *Revolta de 1893*, livro no qual criticava duramente a intervenção norte-americana contra a revolta monarquista que estourara no Rio três anos antes⁴⁵. Apesar do desconforto que lhe causavam os Estados Unidos à época, já considerava sua crescente relevância geopolítica e financeira e, em 1901, superando as últimas divergências com a “terra de Lincoln”, como passou a chamá-la, escreveu em carta a Campos Salles que não havia no serviço diplomático maior monroísta do que ele⁴⁶. Nabuco, que como sugerimos, era antes de mais nada um político, certamente percebia a centralidade que uma aliança entre Brasil e Estados Unidos deveria assumir na política externa brasileira. Tornou-se, com tal declaração, um dos nomes mais indicados para assumir a legação em Washington.

Oliveira Lima, em suas *Memórias*, com a maldade peculiar com que tratava seus desafetos, chegou a sugerir que a verdadeira razão por trás da mudança de opinião de Joaquim Nabuco sobre a América do Norte era fruto de sua derrota no arbitramento das contendas brasileiras contra a Inglaterra, por conta dos territórios na divisa com a Guiana. Desiludido com os ingleses, que haviam saído vitoriosos da disputa, arbitrada pelo Rei da Itália, Nabuco teria passado a enxergar a América com muito mais simpatia do que a Europa. E Oliveira Lima ia além: a defesa apaixonada da aproximação entre Brasil e Estados Unidos era, na verdade, uma última tentativa de “resgatar aos olhos do seu país o malogro do arbitramento da Guiana, que tanto o amargurou”⁴⁷. Os desentendimentos entre Oliveira Lima e Nabuco têm, como vemos, muito de personalismo.

Mas o historiador de Dom João VI também percebeu de modo bastante distinto a sociedade e o mundo político norte-americano em momentos diferentes de sua vida. Entre 1896 e 1898, Oliveira Lima serviu junto à legação brasileira em Washington e registrou, em livro de impressões sobre a América do Norte, suas experiências e reflexões naquele país. “Na América do Norte apoderou-se de mim e a breve trecho converteu-se quase numa obsessão, uma forte impressão do nosso atraso”⁴⁸, escreve o autor já no começo do livro, para em seguida pontuar a influência positiva que a sociedade americana exercia sobre o mundo. O livro é bastante elogioso e otimista em relação aos Estados Unidos e contrasta violentamente com as idéias defendidas por Oliveira Lima não mais do que cinco anos mais tarde. O próprio autor reconhece a mudança, notando que, naquele

⁴⁵ ALONSO, Angela. *Joaquim Nabuco – os salões e as ruas*. São Paulo: Companhia das letras, 2007. Pg. 309.

⁴⁶ idem. Pg. 310.

⁴⁷ LIMA, Manuel de Oliveira. *Memórias. Essas minhas reminiscências...* Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1937. Pg. 212.

⁴⁸ LIMA, Manuel de Oliveira. *Nos Estados Unidos: impressões políticas e sociais*. Leipzig: F. A. Brockhaus, 1899. Pg. 17.

primeiro livro procurara “explicar e justificar a Doutrina de Monroe do ponto de vista americano, quando ela *ainda não ostentava o famoso corolário* [Roosevelt] que, com querer robustecê-la, apenas a desnaturou e tornou objeto de muito maiores desconfianças”⁴⁹. A oposição de Oliveira Lima não era propriamente aos Estados Unidos, ou ao modo de vida americano, de maneira mais geral; sua oposição era principalmente ao expansionismo truculento dos sistemas político e econômico norte-americanos, personificados na figura do presidente Roosevelt. O pan-americanismo a que se opôs, como ele mesmo denominou, foi o pan-americanismo do “cacetão”⁵⁰.

Não cabe, contudo, em nosso trabalho, uma avaliação mais pormenorizada das transformações no pensamento americano de Joaquim Nabuco e Oliveira Lima, de forma que optamos por nos concentrar nos artigos e discursos que produziram e nas opiniões que professaram ao longo da primeira década do século XX, especialmente a partir de 1905, quando Joaquim Nabuco torna-se o primeiro embaixador brasileiro em Washington – na verdade, o primeiro embaixador brasileiro da história⁵¹ – e quando Oliveira Lima, ao assumir a legação em Caracas, passa a se interessar mais de perto pelas questões da América Latina. Ainda assim restrito, o debate entre essas duas figuras não é tão simples quanto pode parecer à primeira vista, mas está inscrito numa discussão mais ampla sobre o modelo de civilização que deveria ser adotado pelo Brasil. O tributo aos europeus, que fundaram a América como a conhecemos, era a cada dia desafiado pelos norte-americanos. Existem importantes considerações sobre questões como raça, imigração, educação e progresso em suas manifestações e, como sugerimos anteriormente, há uma concepção particular a cada um deles quanto às histórias do Brasil, da América Latina, dos Estados Unidos e do continente americano como um todo. O entendimento dessa história é crucial para as posições políticas que defendem para o Brasil e para sua inserção no continente, ou no “sistema” americano.

Nabuco, discursando na Universidade de Chicago sobre a aproximação das duas Américas, disse acreditar firmemente que a Doutrina de Monroe havia se inspirado em um

⁴⁹ LIMA, Manuel de Oliveira. *Pan-Americanismo (Monroe, Bolívar, Roosevelt)*. Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980. Pg. 68.

⁵⁰ A expressão traduzida de “big stick” está bem de acordo com o humor de Oliveira Lima, seu tradutor.

⁵¹ A uma diferença significativa entre legação e embaixada. Todas as representações diplomáticas do governo brasileiro no exterior, até a transformação de Washington em embaixada, em 1905, eram apenas legações. Para maiores informações sobre a diferença, ver: BURNS, E. Bradford. *The unwritten alliance: Rio Branco and the Brazilian-American relations*. New York – London: Columbia University Press, 1966; e COSTA, João Frank. *Joaquim Nabuco e a política exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: Gráfica Record Editora, 1968.

*instinto americano*⁵². Oliveira Lima, da mesma forma, argumentou em artigo para o *Estado de São Paulo* que a *consciência americana* era como um *instinto*, que havia surgido a partir da “urgência de defesa imediata contra os inimigos de fora”⁵³. Só é possível pensar em *pan-americanismo* se houver uma consciência propriamente *americana* – isto é, em seu sentido continental, como brincou o próprio Nabuco. Tal consciência, que permita uma unidade entre as nações do continente, é desejada por ambos os diplomatas, que concordam que ela surge a partir da ameaça de recolonização. Nesse sentido, os dois são pan-americanistas. A divergência encontra-se na interpretação que fazem sobre a Doutrina de Monroe, sobre seu significado para a independência das nações do continente americano, e a compreensão que têm dos interesses subjacentes à Doutrina e da evolução histórica do discurso monroísta nos Estados Unidos, bem como das práticas de política externa justificadas por tal discurso.

Dessa forma, se para Joaquim Nabuco a Doutrina de Monroe é a prova de que a “política americana obedece a um instinto *continental*”⁵⁴, a partir do qual “nós [latino-americanos] dormimos todos profundamente com as portas abertas enquanto [os Estados Unidos] permanecem vigiando toda a noite”⁵⁵, para Oliveira Lima a declaração de Monroe sempre conteve “aspirações hegemônicas para o futuro”⁵⁶ e foi, desde o princípio, uma “doutrina egoísta”, buscando apenas “reservar a América, econômica e diplomaticamente”⁵⁷ para os americanos do norte. Na luta pela independência, diz Oliveira Lima, “a doutrina de Monroe pouco ou nada tem protegido *praticamente* as repúblicas ibero-americanas de agressões européias”⁵⁸ e, ao longo da história dos Estados Unidos, deixou de ser uma doutrina defensiva, passando, definitivamente com Roosevelt, à ofensiva. Notemos que, para Nabuco, não há grande diferença entre monroísmo e pan-americanismo; o último é apenas a expressão continental do primeiro. Oliveira Lima, que considerava o monroísmo como a expressão política do espírito “nimiamente

⁵² NABUCO, Joaquim. “A aproximação das duas Américas”. In: AGUILA, Benjamin (org). *Discursos e Conferências nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Benjamin Aguila, 1911. Pg. 146.

⁵³ LIMA, Manuel de Oliveira. *Pan-Americanismo (Monroe, Bolívar, Roosevelt)*. Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980. Pg. 92.

⁵⁴ NABUCO, Joaquim. “A aproximação das duas Américas”. In: AGUILA, Benjamin (org). *Discursos e Conferências nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Benjamin Aguila, 1911. Pg. 146.

⁵⁵ APUD: COSTA, João Frank. *Joaquim Nabuco e a política exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: Gráfica Record Editora, 1968. Pg. 109.

⁵⁶ LIMA, Manuel de Oliveira. *Pan-Americanismo (Monroe, Bolívar, Roosevelt)*. Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980. Pg. 40.

⁵⁷ idem. Pg. 37.

⁵⁸ idem. Pg. 34.

imperialista”⁵⁹ dos norte-americanos, entende o posicionamento de Nabuco como um “exagerado americanismo sem *pan*”⁶⁰.

Argumentos econômicos

Contra o argumento das nações credoras, que insistiam na legitimidade de medidas coercitivas para obtenção dos pagamentos, Drago insistia na pouca eficácia das intervenções militares, destacando como a própria noção de *credibilidade*, central nas relações financeiras entre países, bastava para constranger as nações devedoras. Para Drago, os bancos credores conheciam as condições em que se encontravam os países para os quais emprestavam, ajustando o risco percebido pela taxa de juros cobrada sobre o empréstimo. O contrato estabelecido com determinado Estado *soberano* dispunha de condições mais ou menos onerosas, de acordo com a credibilidade do tomador do empréstimo, mas a execução forçada da dívida comprometeria a existência mesma da soberania do Estado, sua independência e capacidade de ação. Não haveria, portanto, necessidade de intervenção militar, porque a ameaça de perda da credibilidade junto aos bancos internacionais seria estímulo suficiente para que os pagamentos fossem realizados a contento. Eventuais atrasos implicavam, da parte dos credores, em maior percepção sobre o risco das operações e, portanto, juros mais elevados em empréstimos futuros, representando, inclusive, maiores ganhos para os bancos. Ademais, o uso da força desorganizava a estrutura dos governos, dificultando ainda mais a continuidade dos pagamentos após a intervenção. Ainda que resolvesse o problema imediato dos credores, apenas reforçava os desafios enfrentados pelos Estados devedores no longo prazo.

Drago procura defender que a intervenção militar para cobranças de dívidas, além de contrária aos demais princípios já mencionados, é absolutamente desnecessária, por ser do interesse dos próprios Estados devedores o bom andamento do pagamento de suas dívidas. Crises e atrasos implicariam em percepção de maior risco da parte dos bancos credores, refletindo-se em taxas de juros mais elevadas, encarecendo empréstimos futuros. O argumento em questão demonstra conhecimento perspicaz do funcionamento do sistema

⁵⁹ idem. Pg. 56.

⁶⁰ Carta de Oliveira Lima para Jaime Batalha Reis, de 28 de janeiro de 1910. MINÉ, Elza. “Perfis de Nabuco em textos inéditos de Jaime Batalha Reis e Manuel de Oliveira Lima”. *Revista Via Atlântica*. São Paulo: Universidade de São Paulo, FFLCH, 1999. N.3. pg. 303.

financeiro internacional e coloca questões instigantes, enfrentadas por todos os interlocutores de Drago, dentre as quais, a seguinte nos parece a mais interessante: a interdição das intervenções militares com fins pecuniários implicaria numa redução dos empréstimos às nações latino-americanas? As crises e os atrasos nos pagamentos das dívidas não pareciam reduzir-se no horizonte financeiro dos países da América Latina e a possibilidade de intervenção militar por parte dos Estados era claramente entendida como garantia para os empréstimos dos bancos europeus na região.

A questão da credibilidade

Ciente da importância da credibilidade para a solução de crises financeiras, Luis Maria Drago argumenta ser desnecessário o uso da força para cobrança de dívidas públicas:

“O desprestígio e o descrédito dos Estados que deixam de satisfazer os direitos de seus legítimos credores trazem consigo dificuldades de tal magnitude que não há necessidade de que a intervenção estrangeira agrave com a opressão as calamidades transitórias da insolvência”⁶¹.

Não apenas nos momentos de crise a questão da credibilidade se colocava. Mesmo durante os ciclos de expansão, era crucial conduzir os negócios governamentais de modo a garantir a credibilidade internacional, sem a qual o ingresso de capitais que permitia investimentos em setores estratégicos, normalmente associados às exportações, ficava comprometido. É certo que importantes analistas do período apontavam na direção de uma espécie de círculo virtuoso entre credibilidade e ingresso de capitais externos. Ao discutir as possibilidades e limitações da Doutrina de Drago, Manuel de Oliveira Lima, francamente favorável ao jurista argentino, ponderava:

“O único inconveniente que enxergo na doutrina [de Drago] é o de dificultar a imigração de capitais europeus, de que tanto carece a América, com subtraí-los à

⁶¹ DRAGO, L. M. *Cobro coercitivo...* pg. 21.

*proteção tantas vezes impertinente e por vezes até brutal dos governos dos países de onde emigraram*⁶²

Note-se que Oliveira Lima aponta para duas questões relevantes. O historiador considera que o recurso à força é entendido pelos financistas das grandes potências como uma forma de garantia de seus negócios no exterior. Entretanto, mesmo sabendo da importância de tal aspecto e dos possíveis desdobramentos negativos de uma doutrina que pretenda revertê-lo, critica a impertinência e brutalidade dos métodos empregados. O questionamento que se coloca, para Oliveira Lima, é como garantir os investimentos realizados por capitalistas das grandes potências em empreitadas reconhecidamente arriscadas, senão pela força das armas. No parágrafo seguinte:

“Tais capitais, tornando-se mais cautelosos na suas aventuras por se sentirem menos defendidos, acudirão somente aos países de boa reputação e cujo passado de crédito lhes ofereça as garantias que já não encontram na ação diplomática”

⁶³

Novamente se coloca a questão da credibilidade. Mas, ao contrário do trecho citado do telegrama de Drago, onde a perda de credibilidade é entendida como um problema para a recuperação financeira dos países insolventes, na argumentação de Oliveira Lima, a credibilidade, ou a boa reputação e o passado de crédito, é entendida como elemento garantidor dos riscos assumidos pelos capitalistas. Não se trata da credibilidade enquanto problema, nos momentos de crise, mas enquanto solução, nos períodos de expansão. Substituindo a força das armas, uma noção – um tanto quanto vaga – de credibilidade é dada como garantia aos investimentos dos capitalistas das grandes potências.

Mas mesmo nas manifestações de Drago, em 1902, já é possível pensar em noção semelhante:

“Desde logo se adverte que o capitalista que empresta seu dinheiro a um Estado estrangeiro, tem sempre em conta quais são os recursos do país em que vai atuar e a maior ou menor probabilidade de que os compromissos contraídos se cumpram sem tropeços”

⁶² LIMA, Manuel de Oliveira. *Pan-Americanismo (Monroe, Bolívar, Roosevelt)*. Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980, pg. 72.

⁶³ Idem *ibidem*, pg. 72.

*“Todos os governos gozam, por isso, de diferente crédito, segundo seu grau de civilização e cultura e sua conduta nos negócios, e essas circunstâncias são medidas e pesadas antes dos empréstimos, fazendo mais ou menos pesadas as condições.”*⁶⁴

Fica evidente, na comunicação do diplomata argentino, que empréstimos para países diferentes já eram tratados de maneira distinta, em condições mais ou menos onerosas, segundo a percepção que os capitalistas tinham do risco dos negócios. A forma como se mediam tais riscos, de acordo com Drago, se remetia a elementos tão pouco objetivos quanto o *grau de civilização e cultura* de cada governo. Pode-se pensar, a partir desse trecho, numa aproximação entre as noções de credibilidade e civilização, conceito central para o pensamento político latino-americano do período. É difícil precisar até que ponto Drago e Oliveira Lima falam da mesma coisa. Entre *boa reputação e passado de crédito e civilização*, há uma enorme diferença. De qualquer forma, ambos reforçam a importância do *crédito* para o bom andamento dos negócios financeiros em países devedores. É mais importante: a credibilidade das nações depende apenas do esforço de cada uma delas, seja na construção de uma boa reputação, seja no estímulo em direção a um grau maior de “civilização”.

O argumento sustentado por Ruy Barbosa, nas Conferências de Paz em Haia, em seu discurso contra a Doutrina de Drago e a favor da intervenção militar para cobrança de dívidas públicas centra-se também na questão da garantia aos investimentos realizados:

*“Verdadeiramente, uma vez consolidada em direito a teoria de que os Estados, ao emprestarem, não contraem nenhuma obrigação coercitiva, será compreendido que seus credores estão completamente desarmados frente aos devedores; poderemos conceber que existirão ainda capitalistas dispostos à tolice de confiar seus bens a tais privilégios?”*⁶⁵

A questão levantada por Ruy Barbosa é semelhante à primeira colocação de Oliveira Lima. O argumento, contudo, não evolui na mesma direção. O representante do Brasil em Haia, como dissemos anteriormente, defende o uso da força e não considera os

⁶⁴ DRAGO, L. M. *Cobro coercitivo...*, pg. 10-11.

⁶⁵ Discours de S. E. M. Ruy Barbosa, delegue Du Brésil. MOULIN, H. *La Doctrine de Drago*. Paris, A. Pedone Éditeur, 1908, p. 252 – 265.

aspectos financeiros expostos por Oliveira Lima. Para Ruy Barbosa, a Doutrina de Drago estabelece não um direito soberano, mas um abuso de soberania, no sentido que desobriga as nações devedoras ao pagamento de suas dívidas. O diplomata assume a estranha posição de quem acredita que, sem a ameaça da força, certos países trabalhariam sistematicamente pelo não-pagamento das obrigações.

Como vimos, a questão da credibilidade é crucial para países da América Latina nos marcos do regime monetário do padrão-ouro, não apenas do ponto de vista das análises econômicas recentes a respeito do assunto, mas mesmo aos olhos de políticos e intelectuais latino-americanos do princípio do século XX. A questão pode explicar, parcialmente, o posicionamento de Ruy Barbosa em Haia. Defendendo posição severa quanto ao uso da força para cobranças pecuniárias, a delegação brasileira talvez quisesse deixar claro que não temia represálias internacionais, inclusive militares. Colocava-se, assim, entre nações com credibilidade e solidez financeira. A posição brasileira a esse respeito é anterior a Ruy Barbosa. Joaquim Nabuco, nas preparações para o encontro do Rio de Janeiro estava ciente e concordava com as declarações de Elihu Root a respeito da discussão sobre a Doutrina de Drago:

“Se a Conferência do Rio, assim, atuasse de tal forma [discutindo a Doutrina], deixaria a aparência de uma reunião de devedores deliberando sobre como seus credores devem agir, e isso não inspiraria respeito”⁶⁶.

O entendimento de Root e Nabuco sobre o assunto, partilhado com Rio Branco e Ruy Barbosa, era o de que a Doutrina de Drago seria utilizada, na verdade, para evitar o pagamento das dívidas públicas, por parte de nações “desordeiras”⁶⁷.

Doutrina Drago

Finalmente, gostaríamos de destacar a utilização de, pelo menos, três classes distintas de argumentos, articulados por Luis Maria Drago na defesa de sua Doutrina. A

⁶⁶ UNITED STATES GOVERNMENT. *Memorandum of the delegates of the United States to the Third Pan-American Conference, Rio de Janeiro, 1906*. United States Government's press, 1907. Pg. 42

⁶⁷ BURNS, E. Bradford. *The unwritten alliance: Rio Branco and the Brazilian-American relations*. New York – London: Columbia University Press, 1966, pg. 157.

questão da credibilidade das nações insolventes nos coloca diante de um *argumento econômico*. Os princípios tomados de Calvo e Hamilton parecem inscrever-se essencialmente no campo do Direito, não apenas pela formulação original (tanto Hamilton quanto Calvo conceberam tais princípios no interior de reflexões diretamente ligadas a discussões sobre “sistemas de direito”: a Constituição dos Estados Unidos e o Sistema de Direito Internacional), mas também pela forma como se inscrevem na argumentação de Drago (são ambos apresentados como princípios propriamente jurídicos e, nesse sentido, não se espera deles mais do que a “força da lei” ou a reafirmação de uma prática jurídica convencional) – *argumentos jurídicos*, portanto.

Quanto à Doutrina de Monroe, Drago parece buscar apoio na força de uma tradição especificamente política, absolutamente ciente dos embates travados em torno da interpretação “correta” para as declarações de 1823. É preciso ressaltar que o importante nesse ponto não é apenas o significado exato da declaração original, mas a história dos diversos significados a ela atribuídos. O intuito de Drago é fazer valer a interpretação que melhor ampara o princípio que quer ver reconhecido. Ainda que não desenvolva o problema no telegrama em que apresenta sua Doutrina, as discussões subsequentes, tanto nas defesas quanto nos ataques, estiveram obrigadas a lidar com o legado de Monroe. Qual o sentido do princípio reivindicado? Como vimos com Nabuco e Oliveira Lima, a resposta a essa pergunta deve lidar não apenas com o significado original da declaração (o que Monroe quis *realmente* dizer?), mas também com os quase noventa anos de práticas e pronunciamentos a ela relacionados: a história da Doutrina, dos significados construídos em torno dela, e das decisões tomadas a partir desses significados. A disputa só pode ocorrer, portanto, no campo da História – *argumento histórico*.

Luís Maria Drago conclui seu telegrama fazendo apelo à confraternidade continental, sendo flagrante a ambigüidade em torno do último termo. Refere-se ao continente americano de Joaquim Nabuco ou à América do Sul de Manoel de Oliveira Lima? Aproximando-nos de Drago, pudemos entender melhor a natureza do debate travado entre os pensadores brasileiros: deve-se ou não reconhecer os Estados Unidos como membros fraternos de uma comunidade continental? Para Drago, o apelo à Monroe foi mensagem direta ao governo norte-americano. E o posicionamento de Roosevelt, três anos depois, certamente esclareceu quaisquer dúvidas que pudessem ter os diplomatas e intelectuais latino-americanos.

A última consideração que gostaríamos de fazer, antes de prosseguir com a análise do destino da doutrina nos encontros internacionais da primeira década do século XX, diz respeito à seguinte pergunta: como situar Luis Maria Drago no contexto desse debate mais amplo? Ou seja, qual o diálogo que estabelece com a tradição intelectual argentina e latino-americana, para além das referências diretas a Monroe, Calvo e Hamilton? Em que clima de idéias encontrava-se o autor? Não poderemos esgotar a questão, mas algumas considerações merecem ser notadas.

A guerra entre Estados Unidos e Espanha é, certamente, um ponto a ser considerado pela influência que teve sobre a geração de Luis Maria Drago. Idéias antiimperialistas foram defendidas por diversos autores latino-americanos, freqüentemente em referência ao avanço norte-americano sobre a parte sul do continente. Desde 1898, verifica-se na América Latina crescente desconfiança em relação aos Estados Unidos. A derrota definitiva do que fora o Império Espanhol colocou em questão os mitos originários das nacionalidades hispano-americanas, transformando a ruína da pátria “mãe” em pretexto para questionamentos sobre as razões do fracasso das “filhas” americanas. Se, por um lado, procuravam entender como poderiam tornar-se mais parecidos com os vencedores da hora, por outro se solidarizavam com a Espanha derrotada. Da hispanofobia característica do período pós-independência ao hispanismo do princípio do século XX⁶⁸, o pensamento social latino-americano viu crescer as simpatias pelas origens espanholas e a repulsa ao expansionismo norte-americano, personificado na figura de Roosevelt, herói da guerra em Cuba e novo presidente dos Estados Unidos⁶⁹. Dito de outra forma, o clima de idéias em que Drago se situava caracteriza-se por certa tendência cosmopolita, aliada a reflexões visando à definição de uma identidade coletiva latino-americana⁷⁰. Essa tensão particular é evidente no penúltimo parágrafo do telegrama. Como já pontuamos, na conclusão de sua argumentação, Drago põe em questão os valores cosmopolitas de civilidade professados pela Inglaterra para exaltar as especificidades percebidas na América do Sul. Os benefícios da liberdade política e civil, bases da civilização, não se

⁶⁸ TERAN, O. *Historia de las ideas en la Argentina: Diez lecciones iniciales, 1810 – 1980*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno, p. 164.

⁶⁹ Além da historiografia sobre o tema, dois autores podem nos ajudar a compreender melhor o clima de idéias em que se situava Drago, em 1902: Manoel de Oliveira Lima, por já ter sido objeto de estudo, e pela centralidade que confere a essa questão em suas reflexões, notadamente no que toca a seus textos sobre as transformações na sociedade americana a partir da eleição de Roosevelt e suas conferências sobre a história comparada da América hispânica e anglo-saxã; e José Ingenieros, fundamental pensador argentino do princípio do século XX, pela similaridade de interesses com Drago.

⁷⁰ Idem, p. 160.

coadunavam com a prática das nações civilizadas no trato das demais nacionalidades. Mas sul-americanos unidos em torno do sentimento de confraternidade continental perseverariam, porque tinham fé, energia, virtude e solidariedade, as bases da identidade do continente.

É preciso ressaltar que Drago não reivindica nenhum pensador europeu para defender seu ponto, assentando seus argumentos numa tradição estritamente americana. Nesse sentido, participa da iniciativa, amplamente comungada por juristas e intelectuais em seu tempo, de formulação de um *Direito Internacional Americano*. As razões para tanto se remetem à questão anterior e parecem ser a intenção primeira da defesa da Venezuela por Luis Maria Drago. Como sugere a historiadora Liliana Obregón:

*“Por um lado, havia um importante discurso hegemônico internacional que atuava como legitimador dos novos países, diante das assim-chamadas nações civilizadas do mundo. Por outro lado, os requerimentos para participar desse discurso eram historicamente identificados com particularismos europeus e, portanto, pareciam excluir os criollos de imediato”*⁷¹.

Conferências Pan-Americanas do Rio de Janeiro

Os intensos debates sobre a questão de Drago na imprensa do continente americano geraram muita expectativa quanto a essa discussão no âmbito do encontro do Rio de Janeiro. Durante os preparativos para o evento, o embaixador brasileiro Joaquim Nabuco e o secretário de estado norte-americano Elihu Root esforçaram-se para evitar que as conferências do Rio de Janeiro produzissem quaisquer decisões definitivas e comprometedoras. Duas questões paralelas, mas relacionadas, potencialmente perturbariam o clima de fraternidade que se pretendia para o encontro. De modo mais geral, a questão do arbitramento e da criação de um tribunal arbitral americano. Peru e Bolívia, desde as conferências do México, argumentavam favoravelmente ao arbitramento compulsório para solução de conflitos entre nações e, nesse contexto, defendiam a criação de um tribunal permanente que sistematizasse os diversos processos. As demais nações,

⁷¹ OBREGÓN, L. *Between civilization and barbarism: Creole interventions in international law*. Third World Quarterly, Vol. 27, No. 5, p. 824.

notadamente Estados Unidos e Brasil, discordavam do caráter compulsório que se pretendia para o arbitramento. O Barão do Rio Branco, que havia pessoalmente defendido a causa brasileira em vários processos sobre questões de fronteira, recomendava aos diplomatas sob sua chefia que fizessem o pedido para arbitramento apenas como último recurso.

Paralelamente, a Doutrina de Drago apresentava-se como questão polêmica. A proposta argentina previa o arbitramento como recurso substituto ao uso da força para solução de questões pecuniárias, mas havia receio, por parte do governo norte-americano, quanto a obrigatoriedade de resolver a questão perante um tribunal internacional. De fato, a problemática da cobrança de dívidas contraídas internacionalmente não apresentava soluções fáceis porque não se tratava de litígios entre nações, mas entre indivíduos e Estados nacionais. O anseio dos diplomatas latino-americanos por levar a questão às conferências Pan-americanas foi contornado já nos preparativos para o encontro. A posição defendida pela secretaria de estado norte-americana, em consonância com Rio Branco e o embaixador Nabuco, foi a de recomendar ambas as discussões, sobre arbitramento e sobre Drago, para as conferências de Haia no ano seguinte. Root argumenta, em documento de referência para os delegados dos Estados Unidos, que a questão da Doutrina de Drago havia sido desfigurada pela imprensa de todo o continente e que posicionar-se quanto a ela exigia muitos cuidados, uma vez que apoiá-la sem as ressalvas necessárias deixaria a entender que o propósito era, na verdade, evitar o pagamento de suas dívidas públicas.

O documento sublinha ainda que não é aceitável, do ponto de vista da política externa norte-americana, que dívidas públicas sejam recuperadas à força, em caso de “um simples rompimento de contrato [*simple nonperformance of a contract*]”⁷². Curiosamente, Root recomenda a leitura do telegrama enviado por Drago em 1902, como referência para a discussão do tema. Entretanto, prossegue afirmando que, “sem dúvida, é verdade que o não pagamento de dívidas públicas pode vir acompanhado de circunstâncias de fraude e violação de tratados que justifiquem o uso da força”⁷³ e que é preciso considerar critérios que discriminem as duas coisas. Finalmente, o secretário ressalta que o encontro no Rio de Janeiro deveria ser compreendido como um daqueles simpósios que, evitando questões

⁷² UNITED STATES GOVERNMENT. *Memorandum of the delegates of the United States to the Third Pan-American Conference, Rio de Janeiro, 1906*. United States Government's press, 1907. Pg. 42

⁷³ *Idem*. Pg. 41

“sujeitas a controvérsias, atraem pouca atenção pública”, mas que são de “grande importância para o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações”⁷⁴.

O presidente Roosevelt também manda suas instruções para os delegados norte-americanos. Entre quatro páginas de recomendações para que seus representantes evitassem assumir a liderança do encontro e procurassem amenizar quaisquer conflitos que surgissem, reforçando o último ponto do memorando de Root, um parágrafo chama a atenção:

“Toda falha da parte deles [países latino-americanos] para manter a ordem social, toda desordem econômica que possa estimular distúrbios domésticos, toda discórdia entre eles que possa comprometer suas indústrias, ameaçar sua estabilidade ou trazê-los para a calamidade de uma interferência estrangeira, seria um azar [misfortune] para nós”⁷⁵

O trecho lembra bastante as declarações do presidente Roosevelt em 1905. As Conferências Pan-americanas do Rio de Janeiro foram pensadas e organizadas por Joaquim Nabuco, Elihu Root e Rio Branco, com o apoio de Roosevelt, para estimular relações amistosas entre as nações do continente, concentrando-se em questões como desenvolvimento das relações comerciais, criação de infra-estrutura de transportes que conectassem as diversas regiões e especulações sobre a possibilidade de uma união aduaneira que eventualmente se transformasse numa união monetária⁷⁶. Os pontos polêmicos do debate, pelas razões já expostas, na linha argumentativa da secretaria de Estado norte-americana, foram todos referidos para as Conferências de Paz.

Naturalmente, em Haia, a presença das potências européias colocaria o debate em outros termos, fortalecendo a posição dos Estados Unidos. Essa parece ter sido a articulação de Nabuco e Root. No Rio, protegia-se o sonho Pan-americanista de Nabuco, reservando as questões polêmicas para Haia. Em Haia, o governo americano apresentaria proposta tentativamente conciliatória – Proposição de Porter –, buscando amenizar ao máximo tensões com os países latino-americanos, ainda enebriados pelo encontro no Rio de Janeiro. Esse jogo era favorável não apenas para os Estados Unidos, mas também para o Brasil. Nabuco garantia seu lugar como grande defensor do Pan-Americanismo e da

⁷⁴ Idem. Pg. 39

⁷⁵ Idem. Pg. 46

⁷⁶ O estudo de Pandiá Calógeras, *A História Monetária do Brasil*, foi escrito como parte dos esforços para a criação de uma união monetária, discutida no encontro do Rio.

fraternidade americana e Rio Branco dava um passo importante para colocar o Brasil no centro do debate político internacional.

As Conferências de Paz em Haia

Poucos eventos foram vistos com tanta esperança, nos anos que antecederam a Primeira Guerra Mundial, como as Conferências de Paz em Haia. O encontro, de fato, foi extremamente relevante para dar voz às boas intenções de juristas, diplomatas e jornalistas comprometidos com a desaceleração da corrida armamentista que assumia proporções cada vez maiores. Não se tratou de retórica diplomática em conversas de salão, mas de um enorme esforço político por parte das nações para a construção de um código de direito internacional que fosse norma para mediar os conflitos que se avolumavam. O aumento do poder bélico das potências européias e a militarização que se espalhava pelo mundo, atingindo inclusive países até então insignificantes do ponto de vista militar, assustava a muitos. A guerra entre Rússia e Japão mostrara à comunidade internacional uma nova potência, a primeira asiática a ressurgir no concerto mundial.

Em Haia, buscava-se consolidar acordo sobre as melhores práticas de direito internacional e organizar tribunal arbitral, que a partir de tais práticas, administrasse conflitos, antes que se partisse para a agressão militar. As desavenças eram conhecidas e a força militar crescente desenhava um futuro sombrio caso não fosse possível pensar em soluções diplomáticas. O arbitramento não era novidade – muitas das questões de fronteira entre nações latino-americanas haviam sido resolvidas com apelo a tal recurso; Roosevelt fora o árbitro entre Japão e Rússia, pelo fim do conflito, o que lhe rendeu, inclusive, o prêmio Nobel da Paz⁷⁷. O que se perseguia em Haia, contudo, era a criação de uma instituição internacional que sistematizasse os processos e, de alguma forma, constrangesse nações que optassem pelo conflito armado sem antes tentar resolver suas desavenças por meio da diplomacia, sob observação internacional. Contudo, ainda que tais práticas pudessem ter sido bem sucedidas para questões entre as potências européias, a

⁷⁷ A fundação Nobel premiou, na primeira década do século XX, inúmeros defensores do arbitramento como alternativa para solução de conflitos, o que ressalta a esperança depositada nesse recurso e a importância política das conferências de Paz.

assimetria entre a Europa ocidental e os países de menor relevância econômica e militar jamais teriam permitido que o mesmo acontecesse em casos como o da Venezuela.

No que tange a Doutrina de Drago, o encontro em Haia pôs fim à lua de mel carioca das nações do continente americano. Nas Conferências de Paz, seguindo resolução do encontro no Rio de Janeiro, o governo norte-americano propôs que se discutisse a cobrança forçada de dívidas públicas em termos que não estavam completamente de acordo com os princípios definidos por Calvo e defendidos por Drago, em 1902. A *Resolução de Porter* era pretensamente uma proposição conciliatória, que levava em consideração os aspectos centrais da Doutrina de Drago, condenava o uso da força, mas não se posicionava de maneira decididamente contrária, deixando em aberto a questão sobre quando a coerção militar poderia ser utilizada. Depois de reafirmar inúmeras vezes o compromisso dos Estados Unidos com o fim da cobrança coercitiva de dívidas, Porter sugeria que litígios entre nações insolventes e credores estrangeiros que não encontrassem solução em acordos amigáveis deveriam ser remetidos a tribunal arbitral, de acordo com as estipulações dos contratos ou, nada constando no acordo de contração da dívida, ao tribunal arbitral que pretendiam formar em Haia. Porém, o último parágrafo estabelecia:

“Todavia, essa estipulação [a não utilização da força militar para cobrança de dívidas públicas] não poderá ser aplicada quando o Estado devedor se recusar ou deixar sem resposta uma oferta de arbitramento, ou em caso de aceitação, se não lhe for possível cumprir o compromisso, ou se se recusar a conformar-se com a sentença”⁷⁸.

Não foram poucos os países latino-americanos que propuseram emendas à proposta de Porter. A emenda venezuelana resume o sentimento das nações ao sul do continente:

“Fica convencionado que as ditas reclamações serão em todos os casos regradas por meios pacíficos, sem nenhum recurso a medidas coercitivas que impliquem no uso da força militar ou naval”⁷⁹.

⁷⁸ MOULIN, Henri-Alexis. *La doctrine de Drago*. Paris: A. Pedone, 1908. Pg 215

⁷⁹ Idem, Pg. 218

As longas discussões no comitê responsável pela preparação do material a ser analisado para a votação da proposta de Porter revelam uma América Latina contrariada. Era evidente para todos os representantes latino-americanos, conhecedores das recorrentes crises de balanço de pagamentos que seus países enfrentavam e dos constrangimentos freqüentes junto a credores internacionais, que a proposta de Porter, a rigor, não significava grande avanço. Como garantir que os termos acordados pelo tribunal arbitral permitiriam o cumprimento dos compromissos? E, em não se cumprindo o acordo, estariam as nações à mercê das esquadras das grandes potências mais uma vez? Qual seria a constituição desse tribunal? Os países latino-americanos teriam assento? As dúvidas eram muitas. A prática da cobrança coercitiva garantia para os credores uma resposta muito rápida, porém, o seqüestro dos impostos aduaneiros, normalmente a única fonte de recursos desses pequenos e frágeis Estados, causava danos profundos no atendimento à população, não apenas do ponto de vista dos serviços públicos, mas da própria continuidade das atividades econômicas. O arranjo do tribunal arbitral poderia ser tão devassador quanto a cobrança armada, caso exigisse o pagamento em termos insustentáveis. E, com Porter, as decisões tomadas sob a aparência da paz estariam amparadas pelo medo da força.

A delegação americana reconhecia o desconforto que sua proposta gerava entre latino-americanos e ressaltava sempre, em suas intervenções, o compromisso que haviam assumido de jamais intervir militarmente para cobrança de dívidas. Mas eram inflexíveis quanto à cláusula que deixava em aberto a possibilidade de usar a força, ainda que como último recurso. A cautela nas declarações dos delegados dos Estados Unidos contrastava com a defesa assertiva que Ruy Barbosa, o representante brasileiro, fez da proposição de Porter. Ruy lembrou que as considerações de Calvo e Drago assentavam-se sobre o princípio, defendido por Hamilton, de que nenhum governo pode ser levado a julgamento. Para o diplomata brasileiro, tal princípio é “obsoleto no sistema das diversas constituições americanas, posteriores à dos Estados Unidos, para as quais deu-se à justiça autoridade para reconhecer litígios nos quais o Estado é citado como réu”⁸⁰. O discurso de Ruy Barbosa não apenas apóia a proposição de Porter, mas vai além na defesa do próprio direito de usar da intervenção militar para cobrar dívidas públicas:

“É a primeira vez que, entre nações, entre soberanias, invocaremos a regra interior, doméstica, da inviolabilidade dos bens do Estado, para estabelecer a

⁸⁰ Idem, Pg. 256

*ilegitimidade da guerra. A guerra não pode jamais ser considerada injusta por que o patrimônio de uma soberania é inacessível ao embargo militar. O que torna as guerras injustas é a injustiça de seus motivos*⁸¹.

A proposição de Porter foi aprovada sem votos contrários, mas repleta de ressalvas por parte de quase todos os países latino-americanos. Luis Maria Drago, delegado da Argentina, foi favorável, mas pediu para que constasse seu desacordo. A resolução deveria ressaltar que a cobrança de dívidas não poderia dar lugar, em caso algum, à agressão militar e à ocupação material do solo das nações devedoras.

⁸¹ Idem, Pg. 257

Bibliografia

- BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.
- BARBOSA, Ruy. *A Conferência de Haia: discurso em Paris a 31 de outubro de 1907*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1962.
- _____. *O Brasil e as Nações Latino-Americanas em Haya: Discurso proferido no Senado em 21 de outubro de 1908*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1908.
- BARRAL-MONTFERRAT, M. de. *De Monroe a Roosevelt (1823 – 1905)*. Paris: Librairie Pflon, 1905.
- BEMIS, Samuel Flagg. *The Latin American policy of the United States (an historical interpretation)*. New York: Harcourt, 1943.
- BUENO, Clodoaldo. *Comportamento da economia e política exterior do Brasil (1905 – 1907)*. São Paulo: USP, 1977 (Tese de doutorado).
- _____. *Política Externa da Primeira República: Os anos do apogeu – de 1902 a 1918*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2003.
- BURNS, E. Bradford. *The unwritten alliance: Rio Branco and the Brazilian-American relations*. New York – London: Columbia University Press, 1966.
- BURNS, Bradford. “As relações internacionais do Brasil durante a Primeira República”. In: FAUSTO, Boris (org). *História Geral da Civilização Brasileira*.
- CALOGERAS, Pandia. *A Política Monetária do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.
- CAMPBELL, A. E. *America comes of age: The Era of Theodore Roosevelt*. London: BPC, 1971.
- CARVALHO, Delgado de. *História Diplomática do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.
- DRAGO, Luis Maria. *Cobro coercitivo de deudas públicas*. Buenos Aires: Coni hermanos, 1906.
- _____. *La republica Argentina y el caso de Venezuela*. Buenos Aires: Coni hermanos, 1903.
- FRANCO, Alvaro da Costa (org). *Revista Americana: Uma iniciativa pioneira de cooperação intelectual (1909 – 1919)*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Lia, 1969.
- _____. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.
- GALLAGHER, J, ROBINSON, R. “Imperialism of Free Trade”. *The Economic History Review*, New Series, vol. 6, no. 1, 1953.

- GANZERT, Frederic William. "The Baron do Rio Branco, Joaquim Nabuco, and the growth of Brazilian-American friendship, 1900 – 1910". *The Hispanic American Historical Review*, no. 22, p. 432-51, 1942.
- HAMILTON, A. JAY, J. MADISON, J. *The Federalist*. New York, Barnes and Noble Classics, 2006.
- LACERDA, Virginia Cortes de; REAL, Regina Monteiro. *Rui Barbosa em Haia: cinquentenário da segunda conferência de paz*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1957.
- LEU, Hans-Joachim; VIVAS, Freddy. *Las relaciones interamericanas: una antología de documentos*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, 1975.
- LIMA, Manoel de O. *Pan-Americanismo (Monroe, Bolívar, Roosevelt)*. Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980.
- LOBO, Hélio. *O pan-americanismo e o Brasil*. São Paulo: Nacional, 1939.
- MAGDOFF, Harry. *A era do imperialismo: a economia da política exterior norte- americana*. Porto: Portucalense, 1972.
- MARICHAL, Carlos. *Historia de la deuda externa de America Latina*. Madrid: Alianza America, 1992.
- MOULIN, Henri-Alexis. *La doctrine de Drago*. Paris: A. Pedone, 1908.
- MOWRY, George E. *The Era of Theodore Roosevelt and the birth of modern America – 1900-1912*. New York: Harper, 1962.
- NABUCO, Joaquim. *Discursos e Conferências nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Benjamin Aguilá, 1911.
- NAPOLEÃO, Aluízo. *Rio Branco e as relações entre o Brasil e os Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1947.
- NUNES, Reginaldo. *Duas Conferências de Haia: o que significaram para o Brasil e para o Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 197-.
- OBREGÓN, L. *Between civilization and barbarism: Creole interventions in international law*. *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 5.
- PRADO Jr., Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1967.
- RENOUVIN, Pierre. "Théodore Roosevelt". In: RENOUVIN, Pierre (org). *Les politiques d'expansion impérialiste*. Paris: Presses Universitaires de France, 1949.
- RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo A. S. *Uma História Diplomática do Brasil (1531 – 1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- RODRIGUES, José Honório. *Interesse Nacional e Política Externa*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1966.
- ROOSEVELT, Theodore. *Presidential addresses and state papers*. New York: The Review of Reviews Company, 1910.

- REBEL, Pereira. *Rui em Haia: discurso pronunciado a 9 de novembro de 1949 na Assembléia Legislativa Fluminense*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1954.
- STUART, Graham H. *Latin America and the United States*. New York: D. Appleton-Century Company, 1938.
- TERAN, O. *Historia de las ideas en la Argentina: Diez lecciones iniciales, 1810 – 1980*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- THOMAS, David. “One hundred years of the Monroe Doctrine”. New York, The Macmillan Company, 1923.
- UNITED STATES GOVERNMENT. *Memorandum of the delegates of the United States to the Third Pan-American Conference, Rio de Janeiro, 1906*. United States Government’s press, 1907
- VALLA, Victor V. *A Penetração norte-americana na economia brasileira (1898 – 1928)*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico S.A., 1978.
- VIANNA, Helio. *História Diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército – Editora, 1958.