

# NABUCO DE ROMA À HAIA<sup>1</sup>

DOI: 10.12957/synthesis.2022.71880

LUIZ FELDMAN\*

**Resumo:** Este artigo revisita a fase diplomática de Joaquim Nabuco (1899-1909) propondo, como parâmetro básico de análise, uma disjuntiva entre isolamento e geopolítica. A partir dos papéis privados e públicos do autor no período, examina suas reflexões sobre o princípio da ocupação efetiva, que pautou o laudo arbitral do rei da Itália sobre o litígio anglo-brasileiro na Guiana, em 1904, e sobre o princípio da igualdade soberana, proposto pelo Brasil na conferência da Haia, em 1907. Argumenta-se que, para Nabuco, o bilateralismo monroísta provia segurança contra apropriações territoriais europeias resguardando, pelo respaldo do alinhamento hemisférico, a grandeza continental do país. Já a política multilateral parecia ao embaixador em Washington deixar o Brasil estrategicamente desamparado pelo apego a um ordenamento artificial, mas também oferecer uma possível via de grandeza nacional pela participação no círculo diretor da política mundial. Se, para Nabuco, a conclusão do episódio em Roma fora a isolamento no hemisfério ocidental, a Haia parece-lhe apontar para um reengajamento com o além-mar.

**Palavras-chave:** Joaquim Nabuco; Doutrina Monroe; multilateralismo; princípio da ocupação efetiva; princípio da igualdade soberana.

## Nabuco from Rome to the Hague

**Abstract:** This article sets forth, as a framework of analysis of Joaquim Nabuco's decade as a diplomat (1899-1909), an antinomy between isolationism and geopolitics. Nabuco's public and private papers of the period are examined for a reconstitution of his understanding of both the principle of effective occupation, which underpinned the King of Italy's 1904 arbitration award on the Anglo-Brazilian litigation over Guyana, and the principle of sovereign equality, which Brazil upheld in the 1907 Hague Conference. It is argued that, for Nabuco, Monroist bilateralism provided security against European land grabs while assuring national territorial greatness through hemispheric alignment. The ambassador in Washington considered that multilateralism, on its turn, was an artificial order that exposed Brazil strategically but that could also open a path of national greatness through participation in the directive circle of world politics. Whereas litigation in Rome led Nabuco to advocate for isolation in the Western Hemisphere, negotiations in the Hague seemed to encourage him to consider overseas reengagement.

**Keywords:** Joaquim Nabuco; Monroe Doctrine; multilateralism; effective occupation principle; sovereign equality principle.

## INTRODUÇÃO

A fase diplomática de Joaquim Nabuco é avaliada, fundamentalmente, pelo que disse e fez nos Estados Unidos. Sua atuação prévia como advogado brasileiro no litígio territorial com a Inglaterra atrai pouco interesse e teve um mau desenlace, em 1904, na sentença arbitral do rei da Itália. Em um episódio de grande destaque da gestão Rio Branco no Itamaraty, a Conferência de

---

\* Diplomata. Mestre em Relações Internacionais. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8514-270X>. E-mail: [otfcs@gmail.com](mailto:otfcs@gmail.com).

Paz de 1907, na Holanda, sua participação foi periférica, tendo a escolha do governo Afonso Pena para delegado brasileiro recaído, afinal, em Rui Barbosa. A derrota em Roma e a preterição na Haia, coloridas por certo tom de decadência no outono da vida de Nabuco, tornam suas reflexões nesses momentos menos chamativas à pesquisa do que o papel de relevo à frente da embaixada em Washington, a primeira do país no exterior. A relação com os Estados Unidos ficou, assim, como parâmetro básico para a compreensão de seu legado no campo da política externa, reforçado pelo fato de o próprio Nabuco ter minimizado publicamente, nos seus últimos anos de vida, o multilateralismo como vertente de ação diplomática.

Ocorre que Nabuco não se reduzia a uma agenda bilateralista: seus papéis privados, em que discorreu livremente sobre o significado daqueles dois episódios europeus, guardam uma reflexão mais abrangente sobre a ordem mundial. Sua correspondência pessoal e seus diários são atravessados por uma perspectiva crítica aos grandes princípios em jogo para o Brasil em Roma e na Haia, respectivamente o da ocupação efetiva do território e o da igualdade soberana entre as nações. Em Roma, a questão era a ocupação efetiva como critério de soberania definido no Congresso de Berlim, veículo para apropriações territoriais europeias no Novo Mundo, que Nabuco procurou contrarrestar pela ideia monroísta do hemisfério ocidental como uma linha de autoisolamento. Na Haia, essa mesma ideia monroísta, que supunha um forte matiz do direito internacional pela geografia, o preveniu contra a afirmação jurídico-parlamentar da igualdade soberana das nações. Nos dois casos, a crítica a princípios multilaterais aparece como uma contrapartida de seu programa de bilateralismo monroísta.

E essa contrapartida crítica não era tudo. Nabuco revelou boa dose de ambivalência diante do que, por brevidade, eu designaria por multilateralismo, expressão em que englobo desde as consequências de um congresso do qual o Brasil não participou, o de Berlim de 1884-5, até a política brasileira na primeira grande conferência a que o país compareceu no novo século, a da Haia de 1907. Em seus diários e cartas, o autor também encontrava aspectos positivos no ordenamento europeu tornado tangível em Roma e no ordenamento abstrato ambicionado na Haia: do primeiro, tira a compreensão do direito internacional como instrumento das grandes potências; no segundo, vislumbra a possibilidade de que o Brasil se valesse da dinâmica multilateral para ingressar no círculo diretor da política mundial. Essas lições e perspectivas aduzidas de Roma e da Haia mitigam o alcance de suas críticas ao multilateralismo e dão complexidade à sua noção de ordem mundial, tendo grande interesse, senão para a história diplomática do período em que atuou o primeiro embaixador brasileiro, para o estudo da obra tardia de Nabuco. Embora costumem ser tidas por molduras da tela principal que, indubitavelmente, foi Washington, Roma e a Haia podem ser repensadas como painéis laterais no tríptico da fase final do pernambucano.

Meu interesse nestas páginas é explorar como Nabuco, em sua última década, situou o Brasil na ordem mundial que via surgir do jogo daquelas dimensões bilateral e multilateral. Parto, para isso, da consulta não só a diários e cartas como a telegramas, declarações públicas e conferências do autor no período de 1899 a 1909. A apresentação está dividida em três vertentes. Em primeiro lugar, exponho a reação de Nabuco ao laudo do rei da Itália como uma aplicação indevida do princípio da ocupação efetiva que representava uma ameaça existencial à maioria do território brasileiro. A defesa, para um Nabuco imbuído da grandeza continental pátria, será inicialmente encontrada na necessidade de ordem interna, dados os escassos recursos abertos aos países fracos pelo direito internacional. Em segundo lugar, exponho a argumentação de Nabuco sobre a proteção dos Estados Unidos ao hemisfério ocidental contra novas apropriações territoriais europeias como um interesse nacional brasileiro. Aqui, o imperativo de ordem expande-se para a escala hemisférica, o que torna a aliança com Washington a única política externa condizente com a independência nacional. Em terceiro lugar, mostro sua avaliação do pleito pela igualdade soberana na Haia como um desvio em relação ao monroísmo e uma tentativa contraproducente de abstrair-se da ordem concreta da política mundial. A dinâmica multilateral podia, contudo, abrir alguma margem para que o Brasil influísse nos destinos dessa mesma ordem, pelo que Nabuco cogitará de uma projeção brasileira mais ampla que a hemisférica.

O enquadramento que proponho se distingue, em maior e menor grau, dos principais pontos de vista que vêm disputando entre si, nas últimas décadas, a palavra final sobre a etapa diplomática de Nabuco: um classista, outro realista. O primeiro, ainda de senso comum sobre o assunto,

apresenta Nabuco como o elitista que, passados os anos de surpreendente radicalismo no movimento abolicionista, volta atavicamente ao conservadorismo, inicialmente pelo saudosismo monárquico, depois pelo idealismo panamericano. Nessa ótica, influentemente exposta por Antonio Candido (1990), o aristocrático embaixador em Washington seria o instrumento, mais ou menos alienado, da subordinação de seu país a um imperialismo estrangeiro. O segundo ponto de vista, de corte dissidente, rejeita o tratamento de Nabuco em termos de ideologia política e admite que suas reflexões diplomáticas pertençam ao ideário do realismo político. Desse ângulo, bem expresso por Rubens Ricupero (2011), o autor conceberia o sistema de Estados a partir da centralidade do conceito de poder e a relação especial com os Estados Unidos como a diplomacia possível, nada idealista, de um país débil.

Reconheço, nesse último ponto de vista, uma bem-vinda reformulação dos termos do debate. Não há razão para pressupor que, com todos os seus atavismos, o Nabuco tardio seja um alienado, e não um pensador (ver, a propósito, FREYRE, 1948). Mas, se é necessário revisitar sua obra sem a fixação de enquadrá-la no espectro ideológico progressismo-conservadorismo, como costuma fazer a disciplina do pensamento político e social, tampouco me parece suficiente pautá-la pela dicotomia idealismo-realismo, como se vê ocorrer no campo de estudos do pensamento diplomático. A divergência entre as duas escolas de interpretação da diplomacia de Nabuco – idealismo degenerado em ideologia conservadora *versus* idealismo esvaziado a bem de realismo político – indica, a meu ver, uma limitação nos critérios de abordagem do autor. Não está em meus propósitos negar as doses de conservadorismo e de realismo em seu pensamento, mas, sim, adotar outro enfoque, em que seu conservadorismo e seu realismo se enraizem em um espaço particular. Creio que Nabuco pode ser relido com proveito a partir desta indagação diversa: como imaginou o lugar do Brasil no mundo?

Com essa pergunta, gostaria de situar nosso autor na intersecção do pensamento político e social com o pensamento diplomático, ponto em que sua problemática primordial não pode ser reduzida nem às suas preferências ideológicas na vida nacional nem à sua estratégia preferida de política externa, ainda que englobe ambas as considerações. Nessa intersecção – em que se vem cartografando todo um campo de pensamento internacional brasileiro (LOPES, 2015; LYNCH, 2016; SOUSA, 2017; FELDMAN, 2023) –, a problemática fundamental da obra tardia de Joaquim Nabuco seria de orientação espacial. O cerne da questão estaria na disjuntiva entre um Brasil votado à grandeza territorial ou entregue à projeção ultramarina, isto é, a salvo em seu isolamento ou imerso na geopolítica.

Nabuco defendeu uma aliança Brasil-Estados Unidos e moveu-se em um campo eurocêntrico: o pensamento diplomático ocupa-se do primeiro aspecto, o pensamento político e social detém-se no segundo. Mas o traço de união entre os temas do alinhamento e do eurocentrismo é a sua noção de hemisfério ocidental, o que sugere a pertinência de uma abordagem que, dessa intersecção disciplinar na qual se inscreve o pensamento internacional brasileiro, estude Nabuco a partir de uma indagação espacial. Meu intuito é, um pouco à maneira do contextualismo linguístico (SKINNER, 1988), indagar o que Nabuco *fazia* ao pleitear o lugar do Brasil em um “hemisfério neutro”, em vez de limitar-me a uma descrição estática de sua doutrina monroísta.

Aqui o estudo de seus escritos sobre Roma e a Haia adquire toda a sua relevância, pois o hemisfério ocidental era para ele, com todas as ambivalências, uma forma de neutralizar ordenamentos internacionais pautados seja pela primazia político-jurídica europeia, seja por princípios abstratos que desconhecêssem a especificidade americana. O elo entre hemisfério e ordenamento mais amplo não é desconhecido pela literatura especializada (ver COSTA, 1969; RICUPERO, 2009; PEREIRA, 2010), mas pode ser desenvolvido em maior extensão, enfatizando-se a unidade temática subjacente às reações de Nabuco a Roma e à Haia. Enaltecimento do monroísmo e crítica ao multilateralismo responderiam, nele, a uma mesma aspiração – peculiar em seu lugar e seu tempo (ver KOSKENNIEMI, 2001) – de que o Brasil integrasse uma ordem internacional com fundamento espacial concreto. Mas, se imaginou um Brasil eurocêntrico e estrategicamente isolado no hemisfério ocidental, Nabuco também aspirou a que, assegurada a sua grandeza continental, e justamente por meio dela, o país se afirmasse no palco das grandes potências. É tomando essa disjuntiva entre isolamento e geopolítica como parâmetro básico de análise que passo a discutir Nabuco como pensador internacional.

## ROMA E O ORDENAMENTO EUROPEU

O vício do laudo arbitral de Vittorio Emanuele foi, para Nabuco, a concepção anacrônica, não parcialidade política. As cartas que escreveu nos dias seguintes a 14 de junho de 1904, data da leitura da sentença no Quirinal, são vazadas na mesma perplexidade: o árbitro decidira um litígio territorial em que se opunham títulos que remontavam ao começo do século XVIII a partir de um princípio adotado no fim do século XIX em uma conferência de que o Brasil não participara (daí que não trate aqui de seus memoriais; ver NABUCO, 1949d). O rei, dizia, “não pôde achar o fio nesse labirinto de contestações recíprocas (...) Julgou enfim como em 1720, mas com as ideias do Congresso de Berlim. No fundo declarou ‘*terra nullius*’ e dividiu entre os demandantes” (NABUCO, 1949b, p. 175). A transposição do princípio da ocupação efetiva, consagrado pela conferência de 1884-5 sobre a partilha da costa da África (ver MENCK, 2009, pp. 411-412), para o laudo de 1904 acerca de um diferendo no interior da América do Sul representava, para Nabuco, uma ameaça existencial do ordenamento político-jurídico europeu para o Brasil. Note-se que o próprio Barão do Rio Branco publica anonimamente, no *Jornal do Commercio* de 18 de junho, artigo que ecoa a preocupação de Nabuco: “A sentença vai marcar uma data na história do direito internacional. Pela primeira vez são agora aplicados na América os novos princípios do direito africano sobre territórios não efetivamente ocupados” (RIO BRANCO, 1904, s/p).

O desassossego com a perspectiva de que o território brasileiro se convertesse em campo aberto à apropriação imperialista acompanhou Nabuco desde o começo de sua missão. Em carta a Rio Branco de agosto de 1900, nota que o “mal estar” do caso da Guiana estava na “ideia de expansão colonial” que o cercava (NABUCO, 1949b, p. 81). Nos jornais ingleses, observa a Tobias Monteiro em dezembro de 1902, “Discute-se a partilha da América do Sul como se fosse a África. O Brasil parecem supor que já pertence à esfera alemã” (NABUCO, 1949b, p. 140). Ao incorporar o princípio da ocupação efetiva emanado do Congresso de Berlim, o laudo arbitral do rei da Itália potencialmente punha em jogo não só uma faixa da fronteira norte, agora perdida, mas a maior parte do território nacional. Pelo critério de direito internacional de que partira a decisão de Vittorio Emanuele, diz Nabuco em julho de 1904, “era natural que (...) o território lhe parecesse não ter dono. Se lhe sujeitássemos a nossa soberania sobre 2/3 do Brasil ele diria que não temos direito algum” (NABUCO, 1949b, p. 169).

Fresca a memória das mãos trêmulas com que assinou o recibo da sentença desastrosa (ver NABUCO, 2005, p. 310n), parecia-lhe inteiramente plausível que o princípio em questão servisse de pretexto “se ambições estrangeiras se levantassem de repente no [rio] Amazonas, no [rio] Paraguai e em todos os nossos sertões desconhecidos, ou desocupados” (NABUCO, 1949b, p. 173). O laudo arbitral mostrava que a ocupação efetiva transcendera o art. 35 da ata final do Congresso de Berlim e se generalizara como princípio “dos novos escritores de direito internacional” (NABUCO, 1949b, p. 178), caso do professor de Nápoles que assessorara Vittorio Emanuele. Controlar de fato o território brasileiro era uma necessidade imperiosa, pondera a Rodrigues Alves em outubro de 1904, porque o Direito Internacional não resguardava adequadamente a integridade ao país. A própria porção de terra que o laudo arbitral atribuíra ao Brasil não se podia dizer que estivesse garantida: “Hoje tenho muito interesse na exploração desse trecho [amazônico], mesmo porque apesar da sentença, como dos tratados, se não ocuparmos nossas fronteiras nos expomos a perder o território. O princípio triunfante é o da ocupação efetiva, e os tratados, ou sentenças, não obrigam a terceiros” (NABUCO, 1949b, p. 178). Em esboço sem data exata, mas já posterior à sentença, sublinha o perigo da proximidade ao território de uma grande potência: “a raia precisa ser ocupada, sobretudo se o vizinho é nação poderosa” (NABUCO, 1904, s/p).

Reconhecendo o imperativo da ocupação efetiva, Nabuco entrelaça-o à noção de ordem interna. Mais que de controle de suas vastidões territoriais, o país carecia de estabilidade doméstica e credibilidade internacional para dissuadir potências expansionistas. Na carta a Rodrigues Alves, escrita de Londres ainda no rescaldo de Roma (e já designado por Rio Branco a Washington), a ordem era tida por fundamento do crédito financeiro das repúblicas sul-americanas, mas também de sua “existência independente” e “integridade territorial”: “A existência de nações sem lei é cada vez mais considerada uma anomalia, e por isso tudo que respeita à manutenção da ordem, ao espírito e instinto natural da ordem é para os nossos países

questão vital, por ora de crédito somente e de solvabilidade, em breve tempo porém de intervenção e de tutela” (NABUCO, 1949b, p. 179).

Ao avaliar que a ordem interna era a defesa possível contra a reimposição da tutela colonial na América Latina, Nabuco deixava mais ou menos explícita sua descrença no Direito Internacional como instrumento dos países fracos. No diário de março de 1900, apesar de – ou porque – imerso nos trabalhos do arbitramento contra o incontestável Império britânico, anota:

o que mais nos fere a vista hoje, o direito do mais forte afirmando-se por toda parte, deu-se sempre, em todos os tempos. O que há é que hoje não se tem mais a ilusão, a crença ilusória na generosidade humana, que assinalou outras épocas mais crédulas; hoje [percebemos bem a] pequena chance do fraco tendo só o direito por si. (NABUCO, 2005, p. 181).

Em janeiro de 1904, chega ao ponto de manifestar uma adesão incondicional àquela lógica de intervencionismo europeu sobre a qual meses depois (na carta de outubro) advertiria Rodrigues Alves: “Digo ao Graça [Aranha] meu desejo um dia de escrever um pequeno tratado sobre o direito que a civilização tem de intervir em Estados que perderam a característica de nações organizadas e tornaram-se praticamente hordas de bandidos organizados” (NABUCO, 2005, p. 294). O trecho faz pensar em um discurso de 1888 em que o autor reconhecia uma “lei do domínio europeu” (NABUCO, 1949c, p. 42), formulação claríssima de seu antigo pendor eurocêntrico, bem expresso, depois, nas conhecidas considerações de *Minha formação* sobre o assunto. Por um instante, Nabuco flerta com um eurocentrismo na geopolítica, não só na cultura como.

Difícilmente se poderia dizer, portanto, que Nabuco subitamente se descobre, em 14 de junho de 1904, na ilusão de que o Direito Internacional pudesse ou devesse funcionar para proteger os fracos. O que parece ocorrer é que, diante da evidência da aplicação indiscriminada do princípio da ocupação efetiva em detrimento da soberania brasileira, o autor a um tempo repensa seu endosso ao intervencionismo europeu (não necessariamente ao intervencionismo dos Estados Unidos; ver, porém, NABUCO, 1949b, p. 238) e se torna ainda mais suspicaz do Direito Internacional como fonte de segurança nacional. Começa a ver com maiores reservas o direito da força, sem por isso passar a crer na força do Direito. Não escreverá o tratado apologético do intervencionismo europeu; seu foco se deslocará para outra tese: a de que a proteção possível contra a tutela virá da ordem interna. Essa ordem, decerto, não deixava de ser eurocêntrica nos valores – e racista, como se lê nas considerações de Nabuco sobre o papel da imigração branca para o país (ver 1949b, p. 128, p. 223) –, mas não podia mais buscar o seu respaldo no ordenamento político e jurídico europeu. A orientação básica deste era, como Roma deixara claro, a apropriação territorial. Aceitá-la passivamente seria abdicar da longa obra da unidade nacional, edificada pela monarquia e recém-narrada em grande estilo em *Um estadista do Império*.

Era preciso defender resolutamente o território nacional, melhor legado e maior fonte de grandeza futura do Brasil. Nabuco havia escrito, em 1901, que a época era de grandes dificuldades para as nações fracas, mas que estas “não se devem julgar assim tão abandonadas da sorte se souberem conservar a vontade de existir, mesmo quando abafadas e manietadas pela conquista” (NABUCO, 2005, p. 218). Para esse Nabuco tardio, a vontade de existir exprimia-se no “ideal de pátria”, que era um ideal de “pátria territorial” (NABUCO, 1949b, p. 16). No momento em que decide servir à República como advogado no litígio anglo-brasileiro, o autor professa nitidamente esse ideal, bem à maneira de quem dizia nada saber fazer “sem o concurso de minha própria convicção e sem entusiasmo” (NABUCO, 1949b, p. 301).

Em abril de 1899, ano em que conclui a publicação de *Um estadista do Império* e aceita a incumbência diplomática que lhe oferece o presidente Campos Sales, explica que a reivindicação de território brasileiro era “uma questão de caráter todo nacional”, da qual só declinaria faltando à “tradição do passado que há anos procuro recolher e cultivar” (1949b, p. 19), referência nítida ao grande painel que compusera do Segundo Reinado e seu unitarismo. Como revela a formulação na carta a Rodrigues Alves há pouco citada, de que (só) agora se interessara pela exploração do interior, Nabuco parece ir se imbuindo, na virada do século, de uma profunda preocupação

territorialista. Em conferência em Yale, em maio de 1908, chegaria a indagar – revelando inédita centralidade do sertão em seu modo de imaginar espacialmente o país (ver FELDMAN, 2023) –: “Não é este o verdadeiro espírito de nacionalidade, o espírito continental?” (NABUCO, 1949a, p. 436).

A ordem era, em 1904, a “questão vital” acicatada pela ameaça ao território, aspiração última da “vontade de existir”. Mas se, por um lado, fechada ao mundo a ordem interna não poderia inspirar-se nos (para Nabuco) sempre desejáveis valores eurocêtricos; por outro, ancorada no ordenamento político e jurídico europeu não poderia ser ordem, pois ficaria indefesa diante do espectro imperialista da apropriação territorial. A ordem nacional tinha que ter, assim, um fundamento mais amplo. Em *Balmaceda*, Nabuco já afirmara que a “solução” do problema nacional latino-americano devia ser procurada “dentro mesmo de cada um dos nossos países”, mas com o amparo de uma “liga liberal do continente” (1895, p. 215). Essa última expressão tinha sentidos precisos. Com a República, diz, o Brasil deixara de se ocupar apenas das “coisas sul-americanas” para ingressar em um “sistema político mais vasto”, o “continente” (NABUCO, 1895, p. 211). Se o Império, geograficamente insulado, pudera se ordenar a si próprio pelo poder moderador, a República só poderia recompor o bom governo apoiando-se em uma ordem estruturada em maior escala (LYNCH, 2012): o hemisfério ocidental.

O Nabuco da década de 1890 ainda não é, decerto, o monroísta convicto que a história privilegiará. Em 1893, tem boas palavras para o livro antiamericano de Eduardo Prado (ver NABUCO, 2005, p. 88) e, em 1895, ainda duvida do alcance da proteção hemisférica pretendida pelos Estados Unidos (ver NABUCO, 1895, p. 214-215). Mas em 1899, no último volume de *Um estadista do Império*, dá uma importante indicação adicional sobre o tema da ordem que o vinha preocupando. Em uma passagem notável, Nabuco aponta que a política por excelência do Brasil tinha que dizer respeito à conservação da integridade territorial, pois esta era a condição de realização de sua futura grandeza: “a política exterior é a política por excelência, sobretudo para as nações quase de futuro, como o Brasil, senhoras de um imenso território que tem de ficar, por gerações, desocupado” (1899, p. 207). A política externa era uma chave da ordem nacional – e, na República, essa ordem teria que ser hemisférica.

Entre *Balmaceda* e *Um estadista do Império*, estavam dadas as condições para uma noção de “continente” em que confluíam os sentidos de sertão íntegro e hemisfério uno. O ponto em que terminava a reflexão de Nabuco na década de 1890 marcava a largada de sua visão monroísta na década seguinte.

## WASHINGTON E A SEGURANÇA PELO HEMISFÉRIO

A política externa apregoada por Nabuco tirava sua força do fato de que, muito mais que uma opção circunscrita à diplomacia, a associação aos Estados Unidos seria um imperativo para a ordem nacional.<sup>2</sup> Antes de ser lustrosamente apresentado pelo novo embaixador em Washington às suas audiências diplomáticas, políticas e universitárias como uma concertação ampla de inspiração idealista (ver, por exemplo, NABUCO, 1949a), o monroísmo foi pensado como um interesse estritamente nacional. “O Pan-americanismo de Nabuco”, ensina um dos maiores conhecedores de sua obra, “é basicamente a resposta às suas preocupações sobre a segurança internacional do Brasil” (MELLO, 2005, p. 153). O peso da razão nacional e a inanição do ideal coletivo ficam claros em uma entrevista concedida por Nabuco ao *Chicago Tribune* poucos meses após assumir o novo posto. Fala, aí, na Doutrina Monroe como um “interdito possessório” à Europa no hemisfério ocidental (NABUCO, 1905, p. 7), mas sobre o “ideal americano” não passa de uma superficialidade brilhante: “Há palavras realmente preñes de todas as bênçãos humanas, como a caixa de Pandora, mas você não deve jamais abri-la para mostrar o que contém. Um ideal é sempre algo remoto que você não pode atingir” (NABUCO, 1905, p. 7).

O entendimento de que a política hemisférica dos Estados Unidos dissuadia incursões expansionistas europeias no Novo Mundo é claramente expresso por Nabuco desde julho de 1901 (ver NABUCO, 2005, p. 231), altura em que já se declara o “maior monroísta” do serviço exterior brasileiro. Mais tarde, na fase de Washington, virão considerações mais elaboradas sobre o assunto. A conservação da integridade territorial brasileira no período monárquico – exposta em *Um estadista* como resultado de um alto desígnio da tenaz diplomacia imperial – seria reduzida a

uma ocorrência quase fortuita, em contraste com a ação enérgica requerida da República diante da nova realidade mundial. Escreve, em carta de julho de 1907:

Para mim, tanto quanto posso apreciar o rumo das coisas no nosso Continente e no mundo, a nossa política externa não tem alternativa. Tem sido um milagre histórico a conservação do imenso todo chamado Brasil. Até hoje isso foi, em grande parte, obra da fortuna, mas dora em diante será preciso que a ajudemos com outras forças além das nossas, pois hoje os solitários vivem somente por condescendência e amanhã, *voe soli!* [...] Não vejo nenhuma outra intuição da qual dependa tanto a conservação do nosso grande todo nacional. (NABUCO, 1949b, p. 277-278).

A força externa indispensável para a ordem interna era, muito especificamente, o poderio naval estadunidense, que cindia o Atlântico pela linha hemisférica. O diário de dezembro de 1905 é especialmente significativo por envolver o caso da canhoneira Panther, em que a prepotência da marinha de guerra alemã incidia sobre o litoral sul do Brasil, região onde, como vimos, as pretensões teutônicas repercutiam nos jornais londrinos e deixavam Nabuco apreensivo desde o início do século:

Para nós a escolha está entre o Monroísmo e a recolonização europeia. O equilíbrio dos dois mundos não permite mais a existência de nações isoladas dele e tirando benefícios dele. Hoje a proteção impõe deveres às nações que a recebem, e a única proteção da América é o *sea-power* que só os Estados Unidos têm nela. Monroísmo é assim a afirmação da independência e integridade nacional pelo único sistema que as pode garantir. Quero inteligência que pareça aliança tácita. Agora mesmo o Brasil procede com a Alemanha como a França não ousaria. Em que se fia? Sem o *sea-power*, um bloqueio alemão do Rio e Santos nos faria *stew in our own juice*, que nesse caso seria suco de café (muito caro). Gozar de uma vantagem como o Monroísmo sem o reconhecer é mesquinhez e hipocrisia. (NABUCO, 2005, p. 346-7).

Como fica aparente, a patrulha marítima da linha hemisférica pela esquadra estadunidense produziria, senão “bênçãos humanas”, ao menos um bem público para todas as nações americanas. Nesse sentido, Joaquim Nabuco antecipou de muito o argumento de Carl Schmitt (1995), nos anos 1940, sobre a Doutrina Monroe como uma linha americana de defesa, ou de “autoisolamento”, contra os ordenamentos europeus voltados à apropriação territorial no Novo Mundo, do Tratado de Tordesilhas ao Congresso de Berlim. Autoisolamento, palavra do pensador alemão, é, em todo caso, o termo exato para definir o significado das afirmações de Nabuco sobre a América como “vasta zona neutra de paz” (NABUCO, 2011b, p. 32), como disse no discurso de entrega de credenciais a Theodore Roosevelt em maio de 1905, ou como “Hemisfério Neutro” (NABUCO, 1949a, p. 44), na fórmula sucinta para a conferência na Universidade de Wisconsin em junho de 1909. Enunciar um “hemisfério neutro” era corroborar a cisão, com valor estratégico concreto, entre o novo e o velho mundo. E, diferentemente de Schmitt, para quem nessa virada de século o Atlântico ainda está sob o signo britânico da liberdade dos mares, Nabuco já vislumbra a linha hemisférica dividindo o oceano, não só resguardando os litorais americanos.

A linha de autoisolamento tinha um sentido muito prático para Nabuco. O foco do embaixador era a relação bilateral com os Estados Unidos como caução da integridade territorial brasileira, o Atlântico cindido garantindo a grandeza continental do país. A segurança hemisférica era secundária à vista da segurança nacional pelo hemisfério. Sem mencionar Hobbes (2008, p. 147), Nabuco quase o parafraseia, ao postular que a proteção impõe a obediência. Afirmar a independência brasileira era não só aliar-se como alinhar-se – na acepção forte do termo – aos Estados Unidos, pôr-se ao abrigo de sua raia hemisférica. Nessa aliança, que permitia ao Brasil “dormir tranquilamente com a porta destrancada enquanto vocês [os Estados Unidos] passam a

noite em vigília” (NABUCO, 1905, p. 7), estava a “obrigação nacional por excelência do futuro” (NABUCO, 1949b, p. 292), pela qual, superada a turbulência da década de 1890, o Brasil recobriria sua grandeza continental adentrando em nada menos que uma “nova era nacional” (NABUCO, 1949b, p. 239). O bilateralismo tinha, pois, fundamento em uma causa muito específica: a segurança internacional. Ou “seguridade”, como a havia abordado o autor de *Um estadista do Império*, lembrando palavras de seu pai: “a segurança é relativamente à atualidade, é material; a seguridade é do futuro, é moral, é a ausência de receios” (NABUCO DE ARAÚJO *apud* NABUCO, 1899, p. 574n).

Nesse ponto surge, para Nabuco, a grande encruzilhada da política externa brasileira, posta entre o monroísmo e o total desamparo geopolítico. Os “deveres” oriundos da adesão à linha hemisférica não admitiriam e tornariam contraproducentes a exploração de quaisquer alternativas, fosse no Velho Mundo, fosse em outros formatos do Novo, como o latino-americano. Em carta de dezembro de 1905 a Rio Branco, afirma Nabuco: “Nunca, em minha opinião, um brasileiro teve tanta responsabilidade nos destinos do nosso país como você ante os dois caminhos que se lhe deparam: o americano e o outro, a que não sei como chamar, se de latino-americano, se de independente, se de solitário” (NABUCO, 1949b, p. 238). A “vontade de existir” agora devia processar-se, ao menos para o Brasil, pela aliança informal: “como podem nações indefesas contar somente consigo?” (NABUCO, 1949b, p. 305). Em janeiro de 1908, diante dos rumores de uma aliança com Argentina e Chile, escreve a Rio Branco repisando que seria uma “infelicidade” a celebração de “qualquer aliança sul-americana” e avisando que entregaria o seu cargo “se nossa política externa passar por essa transformação de mudar o seu eixo de segurança dos Estados Unidos para o Rio da Prata” (NABUCO, 1949b, p. 301).

Pode-se tomar a medida desse exclusivismo bilateralista lembrando que, em dezembro seguinte, Rio Branco devolveria o comentário a Nabuco no tom de quem reprova uma ingenuidade: “Quando se falou em aliança argentina, você disse-me que não devíamos querer outra aliança senão a dos Estados Unidos. Essa e a chilena são as duas que desejaríamos ter, mas a americana só existe nas bonitas palavras que temos ouvido a Roosevelt e a Root” (RIO BRANCO, 2011, p. 126). Escrevendo sob pseudônimo na imprensa carioca, o Chanceler teria o cuidado de distinguir, em dezembro de 1909, entre amizade e alinhamento com os Estados Unidos. O Brasil, ponderava “Ernesto Maurício” em *O Paiz*, não abdicava, “nas mãos da grande nação, do direito de pensar e de proceder com a lealdade que é a força essencial da nossa amizade” (RIO BRANCO, 2012, p. 532). Já em 1907, após repetidas divergências com a delegação dos Estados Unidos na Haia, Rui Barbosa tinha descartado rumores de hostilidade brasileira de forma similar, indagando se “não era, acaso, velho e conhecido hábito nosso esta independência” e concluindo que “Sempre nos pareceu a nós que, para nos elevarmos à altura de uma nobre amizade, havíamos de começar merecendo-a pela estima de nós mesmos” (BARBOSA, 1925, p. 185).

Esse tipo de sutileza de Rio Branco e Rui Barbosa tinha pouco espaço no tirocínio de Nabuco. Dada sua dicotomia básica, os destinos das nações ditas solitárias tinham que ser muito diversos daqueles das nações ditas protegidas. Para as solitárias no hemisfério, o risco não era apenas a reabsorção na tutela europeia. De permeio com seu pan-americanismo, Nabuco deixou repetidas considerações sobre o perigo eventualmente representado pelos próprios Estados Unidos. Fiquemos com esta, apontada em comentário a Rio Branco na carta de janeiro de 1908, sobre os efeitos agora tidos por deletérios do livro *A ilusão americana*, de Eduardo Prado: “Se esse fosse o evangelho do nosso patriotismo, estávamos *doomed*. Se o povo americano se convencesse de que lhe desejamos mal, nossa integridade não valeria muito. Como poderíamos defender Fernando de Noronha melhor do que Colômbia a[o] Panamá? E a ação desse país, quando ressentido, [...] é ciclônica” (NABUCO, 1949b, p. 300; ver também NABUCO, 2005, p. 409). Note-se que esse tema não se restringia a papéis privados: na conferência escrita para Wisconsin, por exemplo, há a observação de que “Por enquanto não se pode dizer que a Paz seja para vós artigo de fé de caráter permanente” (NABUCO, 1949a, 450).

Já para as nações protegidas, por isto mesmo que alinhadas, os benefícios iam da prosperidade interna à projeção externa. Está claro que a ordem interna tinha sentido civilizacional eurocêntrico, pois o monroísmo excluía as potências europeias do solo americano ao mesmo tempo que embutia a pretensão moral de estabelecer uma Europa mais genuína na região

(SCHMITT, 1995). Não à toa Nabuco salientará como maior aporte de Rui Barbosa na Haia, como veremos, sua “alta cultura”, isto é, sua filiação cultural europeia, ainda quando se batendo contra as grandes potências ocidentais. A outra dimensão do alinhamento monroísta era a primazia sul-americana, entendida como fruto de uma possível delegação estratégica dos Estados Unidos. Em telegrama de dezembro de 1905, Nabuco especula que o gesto da elevação recíproca das legações no Rio de Janeiro e em Washington a embaixadas “sugeriu decerto ao presidente Roosevelt a primeira ideia de apoiar-se no Brasil na América do Sul” (NABUCO, 2011a, p. 90; ver também NABUCO, 2011b, p. 136). Mais que uma busca de prestígio, preocupava Nabuco a perspectiva de que se consolidasse no entorno brasileiro a tese do arbitramento obrigatório. Suas óbvias reservas a esse mecanismo, além de sua propensão a pensar a realidade internacional em termos de poder, sugeriam-lhe outra forma de ordenar a região. A “lei de todo o hemisfério sul-americano” devia ser a “vontade das suas maiores nações” (NABUCO, 1949b, p. 304).

A tônica da política hemisférica era esta, uma tônica política, fundada na articulação do Brasil com os Estados Unidos, não jurídica, amparada em uma ordem nominal. Nem a aliança bilateral carecia de formalização nem, muito menos, as duas grandes potências continentais deviam entrar em entendimentos vinculantes com países menores. Quando o Secretário de Estado Elihu Root aporta no Rio de Janeiro para a terceira conferência interamericana, em 1906, importa muito mais a Nabuco a visita bilateral do que o encontro regional. Com efeito, a organização das reuniões panamericanas com base no princípio de um voto por país parecia-lhe altamente questionável. Em outubro de 1907, escreve a Rio Branco sobre o princípio da igualdade soberana em sua aplicação hemisférica: “Por causa dele não tenho quase coragem de comparecer ao Bureau das Repúblicas Americanas, onde o Brasil vale menos do que duas quaisquer repúblicas da América Central” (NABUCO, 1949b, p. 291; comparar com o discurso do ano seguinte em que aplaude a igualdade soberana no hemisfério: NABUCO *apud* LOBO, 1939, pp. 74-75).

A convicção em uma ordem hemisférica de sentido amplo coaduna-se com as reservas diante do ordenamento político e jurídico europeu e também com o ceticismo sobre o direito internacional. Se o hemisfério ocidental representava uma defesa contra a Europa (para melhor realizar o europeísmo), apontava também para a crítica proativa de ordenamentos de natureza abstrata, como no caso das próprias reuniões panamericanas. Ademais de neutralizar o princípio da ocupação efetiva negando acesso europeu ao solo americano, o monroísmo era uma ordem informal infensa, em larga medida, a elaborações jurídicas, nas quais não haveria elementos propícios à segurança e das quais só poderia admitir o essencial para o concerto de grandes potências. A realidade internacional era, e teria que ser, profundamente política. Assim o diz Nabuco na entrevista de julho de 1905 ao *Chicago Tribune*:

A política [...] está se tornando em todos os lados mais e mais internacional. O principal problema para todos os países do mundo, exceto o seu [Estados Unidos], é o problema externo. Embora isso sempre tenha sido assim, os contemporâneos do século XIX se sentiam mais seguros atrás das ficções do direito internacional do que qualquer outra geração da história (NABUCO, 1905, p. 1).

## A HAIA E O ORDENAMENTO ABSTRATO

A defesa do princípio da igualdade soberana pela delegação brasileira na Haia foi, para Nabuco, um desvio do monroísmo rumo à alternativa solitária de política externa que, enquanto não pudesse ser desfeito, devia ser entendido como uma posição circunstancial. Deslocando-se, durante o decurso da conferência na Holanda, entre estações de águas em Vittel, na França, e em Wiesbaden, na Alemanha, Nabuco exprime-se com muita apreensão sobre a estreia brasileira no grande palco do multilateralismo. Quando Rui Barbosa entra em ostensiva divergência com o delegado estadunidense Joseph H. Choate pelo critério de seleção dos juizes da corte internacional que se pretendia estabelecer, advogando o princípio da igualdade soberana na composição do novo órgão (afinal não criado), a preocupação imediata do embaixador em Washington é o risco para o bom entendimento bilateral: “Mil vezes não termos ido à Haia do que sairmos de lá com a nossa inteligência com os Estados Unidos enfraquecida e abalada” (NABUCO, 1949b, p. 288), diz a Graça Aranha em setembro de 1907. E ainda quanto à diplomacia com as grandes potências,

em carta do mês seguinte a Rio Branco: “eu francamente julgo melhor entendermo-nos bem com as grandes do que não contar com elas” (NABUCO, 1949b, p. 291).

No entrevero Barbosa-Choate estava contido, porém, um problema maior. Ao propor o princípio da igualdade soberana, Rui Barbosa postulava, com a chancela de Rio Branco, um ordenamento que a Nabuco parecia a um tempo inalcançável e contraproducente. Inalcançável, porque a “igualdade absoluta de todas as nações” era um princípio “que não podemos impor ao mundo” (NABUCO, 1949b, p. 289). Contraproducente, porque em vez de corrigir as assimetrias, as aumentaria: “A ideia de nivelar todas as nações, excluindo em absoluto a lei de proporção da esfera do direito internacional, só fará agravar a separação entre grandes e pequenas potências” (NABUCO, 1949b, p. 291). Era, de novo, ilusão supor que o direito internacional pudesse proteger os menores: quanto mais descolado da realidade internacional, maior liberdade de ação concedia aos maiores; e quanto menos refletisse a lógica defensiva da linha hemisférica, mais exporia o Brasil. Daí o comentário a Machado de Assis, em fevereiro de 1908: “A Haia ia-nos fazendo perder de vista a nossa única política possível” (NABUCO, 1949b, p. 305).

Diante do que percebia como uma perigosa abstração proposta pelo próprio Brasil, Nabuco encontra naquela ideia de “lei de proporção” armamento intelectual para combater o princípio da igualdade soberana. Sua reserva à artificialidade deste fica clara no repetido uso da palavra “absoluto(a)”, como se notou no parágrafo anterior. Se a igualdade soberana apontava a um tipo de ordenamento “espacialmente indiferenciado”, para usar uma expressão de Schmitt (2011), a “lei de proporção” permitia ao missivista de 1907 repor a precedência do hemisfério ocidental na política externa do país.<sup>3</sup> Já no mês de agosto ponderara a Rui Barbosa:

Eu não penso que nas deliberações do gênero humano, em parlamento ou tribunal, o voto de uma fração de um ou dois milhões de homens deva ter o mesmo peso que o de outra de cinquenta ou oitenta milhões. Isso não seria igualdade, mas desigualdade, pois nenhum contrato de sociedade é feito sem atenção à lei de proporção. (NABUCO, 1949b, p. 284).

E em outubro, a Rio Branco: “Essa igualdade só serve em conferências de mera discussão; os negócios da humanidade, quando há interesses em conflito, não podem ser resolvidos sem aplicação da lei de proporção” (NABUCO, 1949b, p. 291). Note-se como um raciocínio como esse, sem ser idealista, não nega o valor do multilateralismo como forma de gestão do sistema de Estados; se há que falar em realismo de Nabuco, seria um realismo que admite esse papel do direito internacional na concertação das grandes potências, ainda que um papel fraco, porque baseado em um entendimento franco sobre o poder (ver SCHMITT, 2013).

A questão era o lugar do Brasil nesse ordenamento ensaiado na Haia, ou o lugar da Haia no “problema externo” brasileiro. Há ambivalências importantes nos papéis de Nabuco. Em 17 de agosto de 1907, escrevera a Graça Aranha que a desigualdade de forças entre os países não devia ser sacramentada como desigualdade jurídica. Conhecemos essa carta pelo telegráfico resumo que dela fez Rio Branco ao reproduzi-la para Rui Barbosa: “quanto Haia não sei como vai acabar questão escolha juízes para tribunal permanente. Se eu estivesse de dentro me esforçaria o mais possível para as nações não serem classificadas em grandes, pequenas potências com relação à justiça. Já basta que o sejam com relação à força” (NABUCO *apud* RIO BRANCO, 2014, p. 196). Contudo, oito dias depois, Nabuco chega mais próximo que nunca a endossar os projetos das grandes potências da Haia que excluía o Brasil do tribunal de arbitramento, anotando em seu diário: “Não se fica grande por dar pulos. Não podemos parecer grandes, não o sendo. O Japão não precisou pedir que o reconhecessem grande potência, desde que mostrou sê-lo” (NABUCO, 2005, p. 408).

Fiel ao autoisolamento monroísta, mas infenso a soluções que expusessem o Brasil como um país excluído da arquitetura institucional discutida na Haia, Nabuco acaba por atinar com a linha crítica possível à postura de Rui Barbosa – que em 9 de outubro discursara no Ridderzaal contrapondo “direitos vitais” aos “interesses vitais” que as grandes potências insistiam em alegar (BARBOSA, 1925, p. 172) –: era preciso frisar que não se tratara de principismo, mas sim de uma posição circunstancial, defensiva. Em carta ao próprio, em 22 de outubro de 1907:

Eu sei que você pensa como eu. A nossa política na Haia foi toda de ocasião, em defesa própria, para evitar que nos amesquinhassem, mas desde que pensem em engrandecer-nos não devemos dizer que não entramos onde não entram também São Domingos e Haiti. Tudo que devemos apurar da Conferência, e de que nos devemos orgulhar, é a reputação de alta cultura que você criou para o Brasil. Esse é o grande resultado dela para nós e por ele serão poucas todas as manifestações que lhe fizerem os brasileiros. Demais na sua atitude, na sua veemência, no seu gesto, você mostrou bem que se sentia o representante de uma grande nação e que queria que a tratassem como tal. Essa *alma* é incompatível com o princípio de que não há diferenças (NABUCO, 1949b, p. 294).

Nos mesmos dias de outubro, em carta a Rio Branco, Nabuco explora melhor o tema do interesse brasileiro em juntar-se aos círculos dirigentes da conferência. Em nítido contraste com o que anotara em seu diário de agosto, admite que o Brasil pudesse figurar como um grande, mesmo não o sendo no tradicional sentido econômico e militar. É lícito supor que a grandeza continental seria a credencial mais ou menos subentendida para a participação. O que se passa aqui é que Nabuco, dando por sentada sua visão bilateralista, surpreende-se ao constatar as potencialidades do multilateralismo, seja para a proteção, seja para a projeção do país. Vai-se esboçando desde logo, nas cartas do embaixador em Washington, o que já se definiu como a ambiguidade do multilateralismo em suas funções contra-hegemônica e de gestão internacional (ver KRATOCHWIL, 2006). Esta última é, evidentemente, a sua preferência expressa (e quiçá também a de Rui Barbosa, embora não expressa). Escreve Nabuco ao Chanceler, em outubro:

Não podemos acabar com a influência das grandes potências; é mais fácil insinuar-nos no meio delas, como você o tem conseguido, apesar de não termos a força material [...] A política que ali seguimos [na Haia] foi-nos imposta pelas circunstâncias, em defesa própria, mas não ficamos adstritos a ficar na retaguarda, podendo avançar para a primeira linha. *Nos quosque gens sumus*. Se nos quiserem chamar ao conselho diretor, ou antes representativo, das nações, soframos essa violência com a docilidade natural. Sei bem que você pensa e sente como eu e que o Rui pensa conosco. Não somos nós os “doutrinários intransigentes” a que se referiu o *Times* de Londres (NABUCO, 1949b, p. 291).

O vislumbre dessa flexibilidade brasileira no campo multilateral, em que o país pode estar desde a “retaguarda” até a “primeira linha”, não nos mostra um Nabuco mais próximo a Rui Barbosa do que o que se costuma pensar? As diferenças entre os dois não podem ser descartadas, sobretudo dada a ênfase do pernambucano na espacialização do multilateralismo, isto é, na ancoragem hemisférica dos princípios de ordem mundial, contra qualquer possibilidade de que a igualdade apregoada pelo baiano tivesse como fundo a aludida indiferenciação espacial. Mas a abordagem antidoutrinária que Nabuco tangencia parece-me estar em um pé similar ao de Rui Barbosa, que, em seu discurso à comunidade brasileira em Paris logo após a conferência na Haia, sustentou que “Entre os que imperavam na majestade da sua grandeza e os que se encolhiam no receio da sua pequenez, cabia, inegavelmente, à grande república da América do Sul um lugar intermédio, tão distante da soberania de uns como da humildade de outros” (BARBOSA, 1962, p. 130). Concluía com estas conhecidas palavras: “Esta situação, na sua extrema delicadeza, devia ter uma linguagem sua, moderada e circunspecta, mas firme e ativa, quando necessária” (BARBOSA, 1962, p. 131).

O que ficou imediatamente claro para Rui Barbosa também foi entrevisto por Nabuco: era, nas palavras pouco posteriores de Pandiá Calógeras (1934) durante a Conferência de Versalhes, a afirmação do Brasil como uma potência com “interesses gerais” (o que anunciava a problemática

postulada por LIMA, 1990). O que distingue Nabuco é sua ênfase no caráter circunstancial, não principista, do posicionamento brasileiro, enquanto Rui passou à história – se justa ou injustamente, é outra questão – como símbolo do multilateralismo doutrinário. Apegado como estava ao fundamento concreto da segurança nacional (razão ostensiva de seu monroísmo), encarou o multilateralismo como palco sobretudo da política de poder, delineando o outro polo da tensão conceitual entre grandes números e círculos dirigentes no multilateralismo, dos quais afinal não consentia ver o Brasil, com sua inegável credencial de território, excluído. Para usar uma distinção do próprio Rui Barbosa, Nabuco preferiria os congressos – “onde se lograria a vantagem de negociar entre íntimos os interesses dos mais fortes” e depois impô-los aos fracos (BARBOSA, 1925, p. 186) – às conferências – “sensíveis às dificuldades do direito e prudentes em não querer atropelar problemas seculares” (BARBOSA, 1925, p. 186). Isto, naturalmente, desde que a tais congressos fosse convidado o Brasil, o que pressupunha um ordenamento politicamente menos eurocêntrico que o de Berlim, para o qual o processo da Haia começava a apontar. Logo à primeira grande incursão multilateral do país, portanto, a problemática dos “fatores de qualificação” das nações aspirantes às instâncias de gestão do sistema de Estados, marcada pelo dilema entre pressão por equivalência de *status* e pressão por *status* privilegiado das maiores potências (ver FONSECA JR., 1999, p. 23), encarna-se imediatamente em Rui Barbosa, de um lado, e Nabuco, do outro.

Encerrada a conferência da Haia, Nabuco põe de parte essas cogitações sobre o multilateralismo e dedica-se ao esforço de contenção de danos bilaterais. É por esse esforço, não por aquelas cogitações, que a posteridade se lembraria de sua periférica atuação no episódio. Já em setembro de 1907 dissera estar “ansioso pelo fim de tudo isso, muito contente por não ter eu mesmo ido à Haia” (NABUCO, 1949b, p. 288). Em outubro, na carta a Rio Branco, manifestara a expectativa de que os jornais londrinos esquecessem de todo o episódio: “O mais cedo que aí esquecerem essa tese de ocasião, melhor para nós” (NABUCO, 1949b, p. 291). Em sua conferência na Universidade de Yale, em maio de 1908, apresenta a política brasileira inspirada, em todas as suas frentes, por um idealismo comparável ao dos Estados Unidos, colocando em perspectiva as desavenças de parte a parte: “Desse idealismo, faz parte o Americanismo. Somos e sempre fomos leais ao nosso continente. O Brasil nunca poderia acorrentar-se a funções interesseiras ou egoístas; é governado pela imaginação” (NABUCO, 1949a, p. 441). Mais adiante, ao lastimar a divergência na Holanda, exalta a contribuição de Rui Barbosa como “valor intelectual a serviço do idealismo” (NABUCO, 1949a, p. 442). No seguinte mês de agosto, em conferência na Universidade de Chicago, repetirá essas ideias para concluir que, idealistas ambos os países, suas políticas externas deviam compartilhar um “destino comum” (NABUCO, 1949a, p. 467). O discurso de Nabuco sobre o idealismo monroísta realmente começava a afastar-se de suas reflexões privadas, e até públicas (ver NABUCO, 1905, p. 1), de pouco tempo antes. O pleito por uma política multilateral atenta à exploração de espaços para o país no concerto das grandes potências desaparece sem jamais ter vindo a público.

Um aspecto especial da contenção de danos buscada pelo chefe da diplomacia brasileira em Washington diz respeito à figura de Rui Barbosa, que procura de todas as formas tornar mais amena ao público americano, influenciado por opiniões negativas de prepostos de Choate (ver NABUCO, 1999, p. 83; e Nabuco *apud* RIO BRANCO, 2014, p. 235). Tenta primeiro, e sem sucesso, levar o senador baiano a conferenciar na Universidade de Yale. Em seguida busca, também debalde, que Rui Barbosa comparecesse ao banquete oferecido a oficiais da esquadra estadunidense, que aportara no Rio de Janeiro em janeiro de 1908 (ver NABUCO, 1949b, p. 296). O episódio importa porque, ao declinar do convite de Rio Branco para o evento, Rui Barbosa escreve a este qualificando aquela demonstração militar como “a maior e menos oportuna ostentação da força naval que os mares já viram. Louvar esse rasgo de prepotência marcial em plena paz seria não só constranger os meus sentimentos, mas até contradizer o meu correto papel em Haia” (BARBOSA, 1948, p. 97).

Por aqui sente-se como a divergência de atitudes entre o baiano e o pernambucano alcança não só o modo de ver a marinha estadunidense como o significado histórico da conferência da Haia, já sujeito a disputa mal concluídas as sessões no Ridderzaal. A Rui Barbosa, Nabuco poderia aplicar a avaliação de que queria gozar a vantagem naval do monroísmo sem aceitar o corolário do alinhamento; Rui, por sua vez, poderia redarguir que a conferência, lançando o Brasil à

dinâmica ultramarina, criara uma vertente em que o interesse nacional podia ser servido pelo não alinhamento. Não por acaso, de resto, a memória da Haia seria invocada pela Política Externa Independente em um de seus momentos mais decisivos (ver DANTAS, 1962, p. 181-182). Mais de um século depois, a *vis directiva* multilateral (LAFER, 2004) seguia resistindo a desaparecer.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reorientação de Joaquim Nabuco para a diplomacia na virada do século envolveu um imbuimento do ideal territorial, aprofundando suas preocupações historiográficas da década de 1890. A grandeza continental brasileira, que já fazia a matéria de *Um estadista do Império*, torna-se sua ocupação direta no litígio anglobrasileiro. O mau resultado em Roma dá-se, para o advogado brasileiro, pela invocação de balizas totalmente estranhas ao campo em que se haviam movido os seus memoriais. O laudo de junho de 1904 dramatiza seu prévio ceticismo quanto ao direito internacional como respaldo dos países fracos. A decisão sobre a Guiana frustra-o, mas o preocupa igualmente a potencial aplicação das injunções do Congresso de Berlim ao restante dos sertões brasileiros. Sua primeira reação é redobrar o pleito pela ordem interna como a melhor defesa contra as apropriações territoriais pressupostas pela “lei do domínio europeu”. A chefia da nova embaixada em Washington incentiva-o a desenvolver a intuição de que a dissuasão mais certa do expansionismo europeu é a ordem hemisférica subscrita pelos Estados Unidos, aliás totalmente compatível com a ordem interna eurocêntrica. O que o monroísmo faria, nesse primeiro momento, é neutralizar a incidência do princípio da ocupação efetiva. Em Nabuco, *o bilateralismo monroísta é fundamento securitário e meio para a grandeza continental*.

A Haia, em 1907, representará mais do que uma discordância bilateral: será, para Nabuco, a exploração concreta e desaconselhável de um caminho de política externa que se afasta da ordem espacial monroísta e dirige o Brasil ao desamparo estratégico. Daí que sua reação imediata, e também sua atitude pública definitiva, tenha sido minimizar o curso multilateral. A igualdade soberana das nações era, com efeito, um princípio que tornava o espaço indistinto, diluindo gradações de poderio e desconhecendo a proteção hemisférica. Mas, pela “lei de proporção”, Nabuco cogitou em seus escritos privados de uma forma de reaproximar os termos da atuação multilateral brasileira ao alinhamento bilateral que entendia ser a coordenada básica de um país com território sob ameaça. Assim como em janeiro de 1904 manifestara-se favorável ao direito da força, na segunda metade de 1907 não pode descartar a ideia de que o Brasil ingresse nos círculos de gestão multilaterais, isto é, das grandes potências, compensando sua falta de credenciais clássicas de poder econômico e militar pela grandeza continental e pelo futuro dela derivado. Havendo rechaçado qualquer entendimento principista da política multilateral brasileira, descobre-se disposto a não rechaçá-la *in toto*, abrindo à posteridade uma orientação multilateralista fortemente calcada em interesses e voltada à projeção de poder por meio de instituições internacionais. A crítica fica mitigada pelas ambivalências, pois Nabuco aspira a um Brasil influente nos destinos de uma alta política já não só europeia. A elevação do perfil internacional poderia mesmo ser uma consequência da primazia sul-americana viabilizada pela aliança bilateral. Para Nabuco, *multilateralismo é uma diretriz circunstancial, mas possível via de grandeza pela projeção ultramarina*.

Abordar Joaquim Nabuco como pensador internacional é compreender que o lugar do Brasil no mundo teve, para ele, orientações distintas. Pois se Roma o leva à introversão hemisférica, com vistas à conservação do território, a Haia aponta por um momento, pela via da grandeza continental, ao reengajamento político-diplomático com o mundo de além-mar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, Rui. Carta de Rui Barbosa ao Barão do Rio-Branco, 16/1/1908. In: LACOMBE, Americo Jacobina. *Rio-Branco e Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1948 [1908]. (Comissão Preparatória do Centenário do Barão do Rio-Branco, III).
- BARBOSA, Rui. Discurso de Rui Barbosa em Paris, em 31 de outubro de 1907, agradecendo a homenagem que os brasileiros lhe prestaram em função de sua participação em Haia. In: BARBOSA, Rui. *Obras completas*: (Vol. XXXIV, 1907, Tomo I: Discursos parlamentares). Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1962 [1907].
- BARBOSA, Rui. O novo tribunal de arbitramento. In: STEAD, William T. *O Brasil em Haia: dez discursos de Rui Barbosa na Segunda Conferência da Paz*. Ed. definitiva. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1925 [1907].
- BURNS, E. Bradford. *A aliança não escrita: o Barão do Rio Branco e as relações do Brasil com os Estados Unidos*. Rio de Janeiro: EMC, 2003.
- CALÓGERAS, João Pandiá. Conferência da Paz: diário. In: SIMONSEN, Roberto; CARVALHO, Antônio G.; OLIVEIRA, Francisco S. (Ed.). *Pandiá Calógeras na opinião de seus contemporâneos*. São Paulo: Typ. Siqueira Salles Oliveira & Cia. Ltda., 1934 [1919].
- CANDIDO, Antonio. Radicalismos. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 4, n. 8, p. 4-18, 1990.
- COSTA, João Frank da. *Nabuco e a política exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1968.
- DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.
- FELDMAN, Luiz. Do imaginário marítimo de Joaquim Nabuco. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 3, pp. 1-41, 2023.
- FERNANDES, Raul. *Joaquim Nabuco: diplomata*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, s/a.
- FONSECA JR., Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos polos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (Org.). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega e Fapesp, 1999.
- FREYRE, Gilberto. *Joaquim Nabuco*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1948.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Oxford e Nova York: Oxford University Press, 2008 [1651].
- KOSKENNIEMI, Martti. *The gentle civilizer of nations: the rise and fall of international law 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- KRATOCHWIL, Friedrich. The genealogy of multilateralism: reflections on an organizational form and its crisis. In: NEWMAN, Edward; THAKUR, Ramesh; TIRMAN, John (Ed.). *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*. Tóquio, Nova York e Paris: United Nations University Press, 2006.
- LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, ano 6, n. 12, p. 7-28, jul./dez. 1990.
- LOBO, Helio. *O Pan-Americanismo e o Brasil*. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Porto Alegre: Companhia Editora Nacional, 1939. (Brasiliana, v. 169).
- LOPES, Dawisson Belém. Existe um pensamento internacional brasileiro? *Revista Estudos Políticos*, Niterói, v. 6, n. 2, p. 318-320, 2015.
- LYNCH, Christian. O Império é que era a República: a monarquia republicana de Joaquim Nabuco. *Lua Nova*, São Paulo, n. 85, p. 277-324, 2012.
- LYNCH, Christian. Cartografia do pensamento político brasileiro: conceito, história, abordagens. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 19, p. 75-119, 2016.
- MAGALHÃES, José Calvet de. *A diplomacia pura*. Viseu: Associação Portuguesa para o Estudo das Relações Internacionais, 1982.
- MELLO, Evaldo Cabral de. Diplomacia: 1899-1910. In: NABUCO, Joaquim. *Diários*: (Vol. II: 1889-1910). Prefácio e notas de Evaldo Cabral de Mello. Recife e Rio de Janeiro: Bem-Te-Vi e Ed. Massangana, 2005.
- MENCK, José Theodoro Mascarenhas. *A questão do Rio Pirara (1829-1904)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

- NABUCO, Joaquim. *Balmaceda*. Rio de Janeiro: Typ. Leuzinger, 1895.
- NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império: Nabuco de Araújo: sua vida, suas opiniões, sua época*. Tomo III: 1866-1878. Rio de Janeiro e Paris: H. Garnier, Livreiro-Editor, 1899.
- NABUCO, Joaquim. *Esboço de carta*. Sem data, 1904, s/p. (Fundação Joaquim Nabuco, Correspondência Ativa de Joaquim Nabuco, 22 doc., a4g1, 1904, 438).
- NABUCO, Joaquim. Latin republics now independent. Joachim Nabuco, new ambassador from Brazil, says southern nations are no longer in need of sponsor. *Chicago Tribune*, Chicago, 10 jul. 1905, p. 1 e 7.
- NABUCO, Joaquim. *Camões e assuntos americanos: Obras completas de Joaquim Nabuco* (Vol. X). São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1949a.
- NABUCO, Joaquim. *Cartas a amigos II: Obras completas de Joaquim Nabuco* (Vol. XIV). São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1949b.
- NABUCO, Joaquim. *Escritos e discursos literários*. L'option: Obras completas de Joaquim Nabuco (Vol. IX). São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1949c.
- NABUCO, Joaquim. *O direito do Brasil: Obras completas de Joaquim Nabuco* (Vol. VIII). São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1949d.
- NABUCO, Joaquim. Documento 39. *Carta de JN a RB*, 3 ago. 1908. FCRB (inédita). In: ALENCAR, João Almino de; SANTOS, Ana Maria Pessoa dos (Org.). Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1999 [1908].
- NABUCO, Joaquim. *Diários*. (Vol. II: 1889-1910). Prefácio e notas Evaldo Cabral de Mello. Recife e Rio de Janeiro: Bem-Te-Vi e Ed. Massangana, 2005.
- NABUCO, Joaquim. *Joaquim Nabuco, embaixador*. (Vol. I: 1905-1907). Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011a.
- NABUCO, Joaquim. *Joaquim Nabuco, embaixador*. (Vol. II: 1908-1910). Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011b.
- PEREIRA, Paulo José dos Reis. Idealismo continental e pragmatismo nacional na diplomacia de Joaquim Nabuco. In: JACKSON, Kenneth David (Org.). *Joaquim Nabuco em Yale: centenário das conferências na universidade: ensaios comemorativos*. Rio de Janeiro: Bem-te-vi, 2010.
- RICUPERO, Rubens. Um doce crepúsculo: a diplomacia de Joaquim Nabuco. *Revista USP*, n. 83, p. 88-103, 2009.
- RICUPERO, Rubens. Joaquim Nabuco e as fronteiras do Brasil. *Revista da Academia Brasileira*, v. 19, n. 4, 2011.
- RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.
- RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos, Barão do. (Anônimo). Telegramas – Londres. *Jornal do Commercio*, 18 jun. 1904, s/p. (Arquivo Histórico do Itamaraty, Recortes de Jornais do Rio de Janeiro, Junho de 1904, Tomo I).
- RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos, Barão do. (Pseudônimo). O Brasil nos conflitos americanos (17 dez. 1909). In: RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos, Barão do. *Obras do Brasil do Rio Branco X: artigos de imprensa*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
- RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos, Barão do. Série telegráfica. In: NABUCO, Joaquim. *Joaquim Nabuco, embaixador*. (Vol. I: 1905-1907). Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos, Barão do. Série telegráfica. In: RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos, Barão do; BARBOSA, Rui. *II Conferência da Paz: Haia 1907*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014.
- SCHMITT, Carl. Cambio de estructura del derecho internacional. In: SCHMITT, Carl. *Escritos de política mundial*. Buenos Aires: Ediciones Heracles, 1995 [1943].
- SCHMITT, Carl. Großraum versus universalism: the international legal struggle over the Monroe Doctrine. In: LEGG, S. (Ed.). *Spatiality, sovereignty and Carl Schmitt: geographies of the nomos*. Londres e Nova York: Routledge, 2011 [1939].
- SCHMITT, Carl. The turn to the discriminating concept of war (1937). In: SCHMITT, Carl. *Writings on war*. Cambridge e Malden: Polity, 2013 [1937].

- SKINNER, Quentin. Meaning and understanding in the history of ideas. In: TULLY, James (Ed.). *Meaning and context: Quentin Skinner and his critics*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- SOUSA, Elizeu Santiago Tavares de. *Pensamento político e política externa no Brasil imperial: tendências do pensamento internacional brasileiro*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- WALTERS, F. P. *A history of the League of Nations*. Londres, Nova York e Toronto: Oxford University Press, 1952.

---

<sup>1</sup> As visões contidas neste artigo são expressas a título pessoal e não pretendem representar as do Ministério das Relações Exteriores. O autor beneficiou-se do diálogo com Bruno Simões, Christian Lynch, Eduardo Uziel, Everton Vargas, Lucas Pavan Lopes e Mário Hélio Gomes de Lima, mas é o único responsável pelo conteúdo e pelas deficiências do texto.

<sup>2</sup> A distinção entre diplomacia e política externa é discutida por José Calvet de Magalhães (1982).

<sup>3</sup> Doze anos mais tarde Epiácio Pessoa consentiria, nas negociações de Versalhes, com a reserva subentendida no art. 21 do Pacto da Liga das Nações a respeito da Doutrina Monroe (ver WALTERS, 1952, p. 56). É interessante notar, a propósito, como Raul Fernandes, em uma conferência sobre Joaquim Nabuco em junho de 1927 (aparentemente publicada nos anos 1940), procurou distinguir entre o legado monroísta deste e o que lhe parecia a equivocada decisão de saída brasileira da Liga (tomada em 1926). Dizia: “Joaquim Nabuco tinha razão no seu tempo, quando a ordem europeia se baseava no equilíbrio instável das alianças militares. Mas as circunstâncias mudaram. A paz de Versalhes deu origem à Sociedade das Nações, esboço de organização jurídica internacional, onde todos os países podem ser admitidos e que a todos oferece um mínimo de segurança, senão contra a guerra, ao menos contra a guerra inopinada (...) Os Estados Unidos dispensam as mútuas garantias do pacto de Versalhes porque se reputam invulneráveis, sendo hoje a nação mais rica e poderosa do globo. Seu governo, aliás, está sem compromissos (...) Esta política, não a faz quem quer, mas quem pode” (FERNANDES, s/a, p. 25-27). Em outras palavras, o legado monroísta de Nabuco se tornaria rapidamente um campo de disputa, servindo para fundamentar, contra o isolacionismo hemisférico de Artur Bernardes, o pleito do futuro chanceler de Eurico Gaspar Dutra pelo reengajamento brasileiro com o multilateralismo, inclusive pela aceitação de princípios vinculantes.

Recebido em janeiro de 2022.  
Aprovado em agosto de 2022.