

POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NO IMPÉRIO: A ABERTURA DO RIO AMAZONAS À NAVEGAÇÃO INTERNACIONAL

AMÉRICO ALVES DE LYRA JUNIOR*

Sua Majestade o Imperador há por bem que a seção do Conselho de Estado que consulta sobre os Negócios Estrangeiros dê, sendo V. Exa. relator, o seu parecer acerca dos seguintes quesitos, com todas as observações que lhe ocorrerem no assunto respectivo.

1º Se convém abrir desde já ao comércio estrangeiro a navegação do Amazonas e, no caso afirmativo, quais as condições da abertura do mesmo rio.

2º Se, na hipótese negativa, não haverá comprometimento de nossa coerência e lealdade, tendo de pugnar no tratado definitivo de paz com o Paraguai pelos mais largos e mais liberais acerca da navegação dos rios que, como o Amazonas, dão saída aos produtos das regiões da América do Sul.

3º Se devem estabelecer-se diferenças no modo de regular a navegação entre as nações ribeirinhas e as não ribeirinhas, e quais essas diferenças.

4º Se, na concessão de que se trata, deve impor-se alguma limitação ao trânsito dos navios de guerra, ou se convirá de preferência estabelecer-se, a respeito da navegação do Amazonas, os mesmos princípios de liberdade e de franqueza que procuramos fazer prevalecer no Paraná e Paraguai (SARAIVA, José Antônio. “Brasil: A Abertura Comercial do Amazonas” In Brasil: 2007, 200-201).

Introdução

Essa mensagem, de 15 de dezembro de 1865, foi apresentada a José Antônio Pimenta Bueno (marquês de São Vicente) por José Antônio Saraiva. O marquês era relator da seção do Conselho de Estado sobre os Negócios Estrangeiros e ofereceu seu parecer em 17 de dezembro de 1865, com argumentação exaustiva àqueles quatro pontos relativos à navegação do Amazonas. O parecer foi apreciado pelo Conselho em sessão plenária de 3 de dezembro de 1866, sendo assinado pelo relator, por Paulino José Soares de Sousa (visconde do Uruguai) e por Francisco Jê Acaiaba de Montezuma

* Professor da Universidade Federal de Roraima, UFRR. Doutor em História pela Universidade de Brasília, UnB.

(visconde de Jequitinhonha). Este, contudo, apresentou, em 10 de janeiro de 1866, voto em separado ao citado parecer porque mostrava entendimento diverso ao documento elaborado pelo marquês. Aliás, diferenças sobre o tema em questão suscitaram diversas opiniões no parlamento¹ e no Conselho de Estado, no qual, segundo Saraiva, em 1853, por questões distintas, a navegação do Amazonas já havia sido objeto de apreciação². A diversidade de opiniões sobre a navegação do rio se encerraria no ano de 1866, com decreto que de acordo com Paulo Roberto Palm (2009: 11), salvaguardaria a imagem da Monarquia e a integridade territorial brasileira.

Antes do encerramento da questão, através do decreto que Palm entende como salvaguarda da imagem da Monarquia e da integridade territorial do Brasil, o debate sobre a abertura comercial do rio Amazonas foi intenso e pouco consensual, como se observa pelas datas apresentadas, as quais sugerem um “ir e vir” das discussões em função de dificuldades ideológicas³ manifestadas em argumentos e contra-argumentos encontrados tanto no Conselho de Estado quanto no Parlamento. Tais idas e vindas estimulam o estudo, no campo das idéias, dos quesitos recorrentes na apreciação do marquês de São Vicente ao responder as quatro questões postas por José Antônio Saraiva, o qual supunha haver relevância, também, para Pedro II. Não se pode desconsiderar como sugere Amado Cervo (2002: 68), de que as concepções de política externa da época se fundamentavam em dois grupos que “(...) dialogavam, pouco divergiam e muito se articulavam”⁴. Dessa forma, as considerações apresentadas nesse

¹ A respeito do debate parlamentar sobre temas de política externa, sugere-se consulta ao livro *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)*, de Amado Luiz Cervo.

² O pesquisador não teve acesso aos documentos relativos à discussão mencionada pelo conselheiro José Antônio Saraiva tampouco ao parecer, de janeiro de 1854, que seguiu como cópia para o marquês de São Vicente. De sorte que, não temos a compreensão dos argumentos e problemas apresentados como “motivos diversos”.

³ Entende-se ideologia enquanto conjunto de idéias e valores, os quais instruem grupos e indivíduos na compreensão do mundo econômico, político e social que os cerca. Informa-se que esse entendimento funda-se no conceito de geração de Karl Mannheim, no qual gerações são compreendidas como agrupamentos humanos reunidos por laços de ordem emocional e social. Os indivíduos envolvidos se identificam nesses laços, organizando-se por idades e identidades.

⁴ Cervo divide os grupos em *moderados* e *menos idealistas e mais realistas*. Os primeiros seriam contrários à política da força e favoráveis à valorização da ação diplomática. São citados como membros do grupo: Antônio Paulino Limpo de Abreu (visconde de Abaeté), Pedro de Araújo Lima (marquês de Olinda) e João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu (visconde de Sinimbu). O último grupo é apresentado como reunião de homens ousados que colocavam, por vezes, as decisões acima das negociações, agindo com força de vontade. São mencionados, como membros: Paulino José Soares de Sousa (visconde do Uruguai), Honório Hermeto Carneiro Leão (marquês do Paraná), João Maurício Wanderley (barão de Cotegipe) e José Antônio Saraiva.

parecer permitem um quadro mais concertado das concepções correntes sobre o tema, uma vez que o visconde do Uruguai, expoente de um daqueles grupos, assinou o documento discutido.

Frente ao exposto, o presente artigo busca compreender os quesitos principais da discussão sobre a abertura do rio Amazonas à navegação internacional ou, como exposto no parecer de 17 de dezembro de 1865 a *abertura comercial do Amazonas*. Assim, analisa-se o primeiro argumento dos cinco⁵ que respondiam às quatro questões apresentadas pelo conselheiro José Antônio Saraiva ao marquês de São Vicente, a partir da hipótese de que um novo projeto de política externa se afirmava. Este se estenderia de 1844 a 1876, vislumbrando a redefinição de outras metas internacionais para o Brasil, como: controle da política comercial através da autonomia alfandegária; equacionamento e fortalecimento da mão-de-obra externa por meio da extinção do tráfico de escravos e estímulos à imigração; sustentação das posses territoriais com políticas de limites regulatórios das fronteiras nacionais e, por fim, defesa da Amazônia ameaçada pelo expansionismo estadunidense.

No contexto desse expansionismo, salienta-se que a partir de 1848 os Estados Unidos teve suas fronteiras estendidas ao golfo do México e do Pacífico, bem como focou seus interesses para o Oriente, América Central e Caribe. Com isso, a política externa norte-americana catalisou interesses, tornando a *Doutrina Monroe* uma justificativa para princípios como a anexação de território sem interferência de terceiras nações, interrupção da colonização européia na América e expansão territorial ilimitada. O estudo do parecer em questão se dá na intersecção de tais interesses, o que leva a procura, nas considerações apresentadas, de idéias que movimentaram elites⁶

⁵ O marquês de São Vicente, no parecer de 17 de dezembro de 1865, amplia o segundo quesito de modo a considerar as condições de abertura da navegação do rio Amazonas.

⁶ De acordo com Alan Zuckerman (s/d), existe um consenso sobre a tese da assimetria do poder político nas sociedades. Entende-se, assim, que os membros de uma sociedade não compartilham de igual forma do poder. Zuckerman lembra, entretanto, das dificuldades no sentido de se conceituar os grupos que, nessa divisão de poder, se constituem no papel de mandatários. As dificuldades se dão quando da necessidade de localizar os referentes empíricos do conceito, ou, dito de outra forma, no momento de se responder quais os personagens de uma análise e/ou narrativa histórica representam uma elite. Para precisar o conceito, Alan Zuckerman sugere, com base em Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, que uma elite seja identificada dentro de um quadro teórico desde que respeitados os problemas específicos de uma dada pesquisa. Esta postura foi adotada para se tratar do termo elites na presente investigação. Compreende-se que houve, no Brasil, consoante Jose Murilo de Carvalho, uma unificação ideológica no Império e na República. A pedra angular, para a formação das elites brasileiras no sentido de sua unificação ideológica, foi o ensino superior. Este permitiu aos grupos mandatários, condições de ascensão dos seus membros na esfera do Estado imperial e do republicano.

responsáveis pela política externa do Brasil a partir do tema *abertura do rio Amazonas à navegação internacional*. Dessa forma, o texto se centrará nas considerações acerca do primeiro quesito porque permite alusão geral ao conteúdo do parecer do marquês de São Vicente, vislumbrando as principais idéias sobre a aventada abertura e às críticas que foram interpostas a elas. Assim, o subtítulo mantém a mesma redação da fonte estudada e, após a exposição dos argumentos, segue a conclusão do trabalho.

Convém abrir desde já ao comércio estrangeiro a navegação do Amazonas?

O relator inicia o parecer, no tópico relativo ao primeiro quesito, alertando para os riscos que o Governo Imperial poderia enfrentar com a abertura imediata da navegação do rio Amazonas. Ele alude à idéia de progresso, tão cara aos ideais liberais ao longo do século XIX, que permitiria, em tese, o desenvolvimento e a riqueza material das nações. O marquês aprecia a questão com tom de crítica e muito brevemente, antes de expor preocupações relativas ao cenário internacional, com menção a um possível confronto de interesses brasileiros, das repúblicas ribeirinhas do Alto Amazonas e das potências internacionais de então. Por certo, pode-se pensar, por hipótese, que a condição de membro do Partido Conservador tenha concorrido para que o relator se posicionasse como se lê na citação abaixo. Mas, contudo, não se podem desprezar as diferenças internas em ambos os partidos do Segundo Reinado, as quais permitiam alianças entre membros das legendas quanto a assuntos os mais diversos, caso se faça inferência tão impetuosa como a anterior⁷. Dito de outra forma faz-se necessário ter a compreensão da existência de frações dentro dos partidos conservador e liberal. No tocante à citação já aludida:

Se fosse responder a este quesito em sentido e pensamento puramente absoluto ou abstrato, ou movido do entusiasmo de um progresso irrefletido que sacrifica os Estados, a seção diria que algumas razões há que podem aconselhar essa abertura desde já⁸.

Por isso, nomes que representaram tanto um como outro regime.

⁷ No tocante à alternância dos dois partidos no Segundo Reinado, Ilmar Rohloff de Mattos lembra que era comum a idéia, expressa na imprensa, que não existiam diferenças entre conservadores e liberais no poder. Concepção adotada por alguns historiadores que, assim, desprezam diferenças de todas as ordens entre e dentro desses grupos adversários. A esse respeito ver a obra de Mattos intitulada *O Tempo Saquarema: a formação do Estado imperial*.

⁸ Grifos no original.

Poderia alegar que o Governo Imperial está bem informado do quanto as repúblicas ribeirinhas do Alto Amazonas – Venezuela, Nova Granada, Equador, Peru e Bolívia – anseiam por essa medida, que é um de seus desejos e necessidades palpitantes e já traduzidos em diversos atos. Semelhantemente, acrescentaria que idênticas são as aspirações da Inglaterra, França, Estados Unidos – ou antes, de todas as nações marítimas – que divisam aí novos e valiosos mercados (PIMENTA BUENO In BRASIL: 2007, pp. 202-203).

Para o relator, a questão central que devia ser posta era: o Brasil está preparado para abrir o rio Amazonas à navegação internacional sem colocar em risco os interesses nacionais? Sua resposta era não. O marquês, entretanto, entendia que a citada abertura aconteceria e que se perdia muito tempo, como já havia se perdido muito dele, com ações que se resumiam a “um simples rasgo de pena”. Precisava-se responder a questões relativas aos limites com os países vizinhos, procurando-se, sobretudo, ter a dimensão brasileira dos rios Coari, Tefé, Ínsua, Juntaí e Purus. Não se sabia a linha divisória desses rios com países que os compartilhavam, bem como até onde eles seriam navegáveis a vapor. A título de comércio, nenhuma negociação poderia ser bem feita sem a compreensão dessa rede de rios interligados por diferentes canais. Por exemplo, como saber se uma embarcação ao subir pelo Amazonas por um daqueles rios, não o faria em proveito do Equador ou Nova Granada, atual Colômbia. Além do que, segundo Vitor Marcos Gregório (2009: 192), a cobrança de tributos sobre exportação e importação de mercadorias era uma das principais fontes de renda da Monarquia.

Além do que, das cinco repúblicas ribeirinhas do Alto Amazonas, como lembra o marquês, existiam condições favoráveis de navegação com o Peru e a Venezuela. Ainda assim, ele sugeria a ocorrência de interesses mais valiosos que exigiam adiamento da decisão sobre a abertura da navegação internacional do rio Amazonas. Com o Peru, a monarquia precisaria conseguir direito de navegação acima do *Napo*, favorecendo o comércio com o Equador, como também conquistar navegação até *Pastaza* e, se possível, penetrando pelo *Ucaiali*. No caso da Venezuela, as mudanças na convenção fluvial se dariam quanto à condição da navegação ser permitida somente aos ribeirinhos. No que concerne às outras três repúblicas, a situação era mais complicada. Para ilustrar a afirmação, a Monarquia precisava que o Equador ratificasse tratado de limites celebrado com o Peru, contemplando o *Apapóris*, de modo a ter navegação dos

limites acima do *Napo*. Com a Nova Granada, o Brasil precisaria ter reconhecido, como seu, as vertentes setentrionais do Japurá e as do rio Negro, a exemplo do Uaupés.

Após a exposição relativa às repúblicas ribeirinhas do Alto Amazonas, de modo a demonstrar que o Governo Imperial não teria condições e informações suficientes para conduzir uma ação mais segura, o relator, marquês de São Vicente, dedicou-se a refletir sobre a navegação de embarcações de guerra de terceiras potências. Ele defendia que, no tocante a esse assunto, devesse firmar acordo entre os ribeirinhos, os quais seriam ouvidos pelo Brasil que cuidaria da orientação de todo pensamento, zelando para evitar conflitos quanto a acordos acerca de bloqueios e direito de visita em caso de guerra. Nesse sentido, Palm (2009: 11) é muito feliz ao precisar que a reação brasileira quanto às pressões relativas à abertura do rio Amazonas foi de caráter bifronte, pois se buscava ajustes bilaterais com os co-ribeirinhos para enfrentar ações ensaiadas, em especial, pelos Estados Unidos e Inglaterra contra o Brasil, ao passo que se procurava contemporizar com essas potências.

Essas duas últimas nações tinham interesses na abertura do rio Amazonas por razões diversas. Cervo (2002: 102) e Palm (2009: 30) concordam que o expansionismo estadunidense, a partir de 1850, resultaria em uma crise da economia escravista e, a região amazônica representava uma possibilidade de solução para ela. De acordo com esses autores, existia um plano de transportar colonos e escravos do sul dos Estados Unidos para aquela região, com o intuito de promover a produção de algodão e borracha. Essa iniciativa poderia equilibrar a balança comercial norte-americana, como também ser resposta para parte de seus problemas sociais. Mas, para o êxito do plano, seria necessário conseguir a abertura daquele rio para o comércio e navegação internacionais⁹. Ainda, de acordo com Cervo, a diplomacia brasileira teria considerado práticas norte-americanas como a política de fronteiras. Ela se baseava em quatro fases, sendo estas: penetração demográfica, provocação, conflito e anexação. Nesse sentido, urgia impedir a vinda de imigrantes que poderiam se tornar os novos senhores da região citada.

No caso inglês, deve-se considerar a própria dinâmica do concerto europeu no século XIX, durante o tempo estudado, como base de análise. De acordo com Adam

⁹ Vale citar que, no caso da abertura para o comércio e a navegação internacionais, os Estados Unidos eram apoiados por França e Inglaterra.

Watson (2004: 341), o período compreendido entre os anos de 1848 a 1871 representou uma revitalização do nacionalismo popular e das revoluções que brandiam contra a ordem política estabelecida¹⁰ como também contra as guerras de ajustes entre as grandes potências. Essas potências, as quais formavam uma espécie de clube dos soberanos, viram-se frente a novos fenômenos que interferiam no sistema europeu de Estados. O fenômeno da democracia e do nacionalismo em voga, que segundo Watson (2004: 342) se encontravam interligados, ameaçava a concepção de legitimidade sustentada na perspectiva daquele clube. Outra idéia de legitimidade se expressava através da nação entendida como unidade política base, na qual os demais modos de lealdade e organização iriam se conformar. De igual modo, a legitimidade dos governos não se assentava simplesmente na aceitação dos súditos, mas na escolha livre dos nacionais. De alguma forma, essa constelação de idéias informa os movimentos nacionalistas, como, por exemplo, o pangermanismo¹¹.

Por seu turno, a Inglaterra sentia, mais que as outras quatro potências do período em tela, as concepções contrárias ao equilíbrio de poder oriundo do sistema de Metternich que se fazia sentir na América do Sul. Concorde-se com as observações de Amado Cervo (2001: 80) sobre o continente americano ter sido, ao longo do século XIX, espaço de baixa pressão estratégica e política porque o *bolivarismo* e o *moroísmo* não conseguiram alçar o mesmo patamar das concepções européias de relações internacionais. Mas, ainda assim, já na década de 1850, os estadunidenses mostraram-se mais efetivos no propósito de enfraquecer a presença européia no continente, ao

¹⁰ Ordem política estabelecida representa o concerto europeu pós Napoleão, quando se construiu aquilo que Watson (2004: 341) denomina de *sistema Metternich*. Neste sistema, a Áustria pensava o equilíbrio de poder em termos europeus e otomanos. Os britânicos, por seu turno, concebiam esse equilíbrio a partir de uma concepção global que tinha a Europa como parte de um sistema econômico e estratégico maior, incluindo as Américas e o oceano Índico. Para o bom funcionamento desse sistema mais amplo, a Grã-Bretanha necessitava de paz na Europa. As necessidades dos ingleses convinham à Rússia que se interessava em ampliar sua influência em direção ao Império Otomano e quicá mais para o Oriente. Ressalta-se que os objetivos russos mostravam que sua hegemonia na Europa era improvável, mas a paz a oeste do seu império factível. Assim, Grã-Bretanha e Rússia, as grandes potências de então, articularam-se em objetivos iguais após a queda do inimigo comum, qual seja: Napoleão. Restabeleceram a Áustria e a Prússia como potências independentes nominalmente, bem como instituíram a França como potência na mesma perspectiva das outras duas. Uma França satisfeita era entendida como essencial para a estabilidade européia. Assim, as cinco potências se controlavam e equilibravam o sistema, com direito de intervenção das potências de forma colegiada ou consentida. Lembra-se que, no entanto, as limitações apresentadas na argumentação se aplicavam ao equilíbrio na Europa e não fora dela.

¹¹ Uma boa discussão a respeito das concepções de nação e nacionalismos encontra-se na obra de Benedict Anderson intitulado *Nação e consciência nacional*.

passo que tentava transformá-lo em sua área de influência. A estratégia para lograr aqueles objetivos começara antes mesmo da década de 1850, quando se tem como ensaio de política internacional a denominada doutrina Monroe. Ela resultou da mensagem ao Congresso norte-americano em 1823 e buscou afirmar um sistema americano fundado em princípios econômicos liberais como, também, em preceitos de liberdade civil, política e religiosa. Depois dessa mensagem que concorreu para a elaboração do termo *monroísmo*, outras ações indicam a veracidade da afirmação relativa aos objetivos dos Estados Unidos em relação ao continente americano.

No tocante às ações que corroboram na compreensão dos objetivos norte-americanos, tem-se como exemplo o Caribe que se tornou zona de confronto entre os interesses estadunidenses e ingleses. Segundo Robert Freeman Smith (2001: 612-613), a aspiração dos Estados Unidos, a partir de 1848, era o de expandir rotas de trânsito até o Pacífico. Para isso, tornava-se primordial envolver a América Central, como aludido pelo presidente James Buchanan ao defender que seu país exercesse papel de polícia na América Central e no Caribe para impedir convulsões na região que colocassem em risco os norte-americanos e impedissem, também, que potências européias intervissem nessa região em caso de tumulto. Buchanan teve suas aspirações frustradas pelo Congresso. Esses fatos, em seu conjunto, inspiravam as análises dos responsáveis pelo Conselho de Estado da monarquia brasileira, em especial o marquês de São Vicente que recomendava maior zelo à abertura internacional do rio Amazonas.

Conclusão

Como exposto no tópico anterior, a abertura internacional do rio Amazonas implicou em compreensões distintas sobre o tema. Na perspectiva das elites políticas que pensavam a monarquia brasileira em sua projeção internacional, concepções concorrentes se apresentaram em posturas de “a favor” ou “contra” a abertura. No caso específico objeto de estudo nesse artigo, existia o entendimento que a aludida abertura aconteceria. A questão era se ela deveria ocorrer imediatamente. De acordo com o marquês de São Vicente, que dá voz a um grupo de analistas de relações internacionais do Brasil e homens de ação, o recomendável era que a citada abertura não se desse “desde já” ou imediatamente.

O marquês pedia ponderação nas decisões. Entendia que interesses nacionais brasileiros estavam em jogo, quando questões que exigiam maiores minúcias não haviam, ainda, sido contempladas a contento. A própria relação fluvial do rio Amazonas com outras nações vizinhas e que compartilhavam com o Brasil essa bacia hidrográfica, não era muito clara. O marquês ainda reclamava, e não sem razão, a presença de potências européias que equilibravam o poder internacional como interessadas naquela abertura. Somado a isso estava o interesse expansionista norte-americano, já demonstrado com anexações territoriais e insinuando-se até em confronto com a Inglaterra, na América Central e Caribe. Nesse sentido, o artigo se coloca como parcela de uma pesquisa que vislumbra as concepções correntes, no Brasil, sobre a inserção internacional da monarquia, então influenciada por uma concepção de política externa já apresentada acima, mas que repetimos para maior clareza. Essa política externa se fundamentava no controle da política comercial com autonomia alfandegária, solução da mão-de-obra externa com extinção do tráfico de escravos e imigração, manutenção das posses territoriais e limites regulatórios das fronteiras nacionais e defesa da Amazônia.

Referência Bibliográfica

BRASIL. *Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros. O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros: 1863-1867*. Brasília/Rio de Janeiro: FUNAG/CHDD, 2007.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª ed. Brasília: EDUNB, 2002 (Coleção O Brasil e o Mundo).

CERVO, Amado Luiz. Hegemonia coletiva e equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815-1871) In. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Relações Internacionais – dois séculos de história: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947)*. Brasília: IBRI, 2001, V. 1, p. 59-103.

GREGÓRIO, Vitor Marcos. O progresso a vapor: navegação e desenvolvimento na Amazônia no século XIX. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 185-212, janeiro/abril, 2009. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512009000100008&script. Acessado em 06 de março de 2011.

PALM, Paulo Roberto. *A Abertura do Rio Amazonas à Navegação Internacional e o Parlamento Brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2009.

SMITH, Robert. Freeman. Os Estados Unidos e a América Latina, 1830-1930 In BETHELL, Leslie. (org.). *História da América Latina, volume IV: de 1870 a 1930*. Brasília/São Paulo: Fundação Alexandre de Gusmão/Editora Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado, 2001, p. 609-649.

WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa*. Brasília: EDUNB, 2004.

ZUCKERMAN, A. Elite Política: lições de Mosca e Pareto. Brasília: Textos de Aula – Centro de Documentação Política e Relações Internacionais, s/d.