



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CLARISSA DE ENTRE-RIOS CHAGAS FILGUEIRA

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O
GOVERNO DEODORO DA FONSECA: UMA ANÁLISE DO
RELACIONAMENTO BILATERAL COM OS ESTADOS
UNIDOS DA AMÉRICA**

**BRASÍLIA
2011**

Clarissa de Entre-Rios Chagas Filgueira

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O
GOVERNO DEODORO DA FONSECA: UMA ANÁLISE DO
RELACIONAMENTO BILATERAL COM OS ESTADOS
UNIDOS DA AMÉRICA**

Trabalho monográfico elaborado como exigência para a obtenção do título de especialista em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Dr. Pio Penna Filho.

Brasília
2011

FICHA CATALOGRÁFICA

FILGUEIRA, CLARISSA DE ENTRE-RIOS CHAGAS

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO DEODORO DA FONSECA: UMA ANÁLISE DO RELACIONAMENTO BILATERAL COM OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

CLARISSA DE ENTRE-RIOS CHAGAS FILGUEIRA; ORIENTADOR: PROF. DR. PIO PENNA FILHO

BRASÍLIA, 2011.

50p.

TRABALHO MONOGRÁFICO DE CONCLUSÃO DE CURSO. INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS/ UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Há momentos na vida em que sentimos tanto a falta de alguém que o que mais queremos é tirar esta pessoa de nossos sonhos e abraçá-la

Clarice Lispector

A você, papai.

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem como objetivo realizar um estudo sobre o relacionamento bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos durante o Governo de Deodoro da Fonseca dissecando tópicos bem como o desenvolvimento dessa relação, desde o reconhecimento do regime republicano, passando pela participação brasileira à I Conferência Internacional Americana em Washington e a celebração do Acordo Aduaneiro de 1891.

Palavras-chave: política externa brasileira, regime republicano, Estados Unidos

ABSTRACT

This monograpy analyses Brazil and United States relation during the government of Deodoro da Fonseca. The text studies the evolution of this relation since the recognition of the republican regime, passing through the Brazilian participation at the I International American Conference at Washington and the celebration of the Customs Agreement of 1891.

Key-words: Brazilian foreign policy, republican regime, United States

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	01
2. SITUAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA AO FINAL DO IMPÉRIO.....	03
A crise do regime monárquico	03
A política externa nos últimos anos do Segundo Reinado	07
3. O RECONHECIMENTO DO REGIME REPUBLICANO BRASILEIRO POR PARTE DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.....	10
Qual o grau de adensamento dos laços com os Estados Unidos antes da Proclamação da República?	10
A Nova República e as dúvidas quanto ao seu reconhecimento	13
Reconhecimento da República e sua inserção sob a influência norte-americana.....	17
4. I CONFERÊNCIA INTERNACIONAL AMERICANA EM WASHINGTON	21
Uma Conferência diferente de suas antecessoras.....	21
A América Latina entre a Europa e os Estados Unidos.....	23
Os primeiros passos da diplomacia republicana.....	27
5. O CONVÊNIO ADUANEIRO DE 1891.....	32
A oportunidade para a celebração de um tratado sobre açúcar	32
O debate em torno do tratado	33
Críticas ao Convênio Aduaneiro de 1891 e as reações por parte do governo	35
6. CONCLUSÃO	39
7. FICHA BIBLIOGRÁFICA.....	41

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO DEODORO DA FONSECA: UMA ANÁLISE DO RELACIONAMENTO BILATERAL COM OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho de Monografia propõe-se a estudar a importância do relacionamento do Brasil com os Estados Unidos da América no final do regime monarquista e meados do regime republicano brasileiro. Embora o período final do reinado de Dom Pedro II já tenha sido marcado por um crescente adensamento nas relações com os EUA, a diplomacia da Nova República tratou de estabelecer pontos de inflexão em relação o antigo regime, com o objetivo de marcar novo tom no relacionamento do Brasil com os EUA.

O recorte temporal efetuado pretendeu abranger o período do primeiro presidente republicano, qual seja o Governo Provisório de Deodoro da Fonseca. Os primeiros anos da República brasileira, com efeito, foram marcados por diversos episódios que puderam comprovar a importância do estreitamento dos laços com os Estados Unidos como forma de legitimar o novo regime. Esta monografia foi dividida em quatro capítulos, que levaram em consideração pontos fulcrais no relacionamento bilateral durante o período em tela.

No primeiro capítulo, foi traçado um breve panorama da crise que assolou o final do regime monárquico brasileiro, bem como da política externa do período. O segundo trata do reconhecimento da república brasileira por parte do governo estadunidense, uma vez que a inexperiente burocracia republicana brasileira buscou nos EUA um aliado para diminuir as vulnerabilidades internas e externas do regime instaurado. O capítulo seguinte avalia a participação brasileira na I Conferência Internacional Americana em Washington, sobretudo no que se refere à mudança que o Quinze de Novembro trouxe na composição e na postura da delegação brasileira. No capítulo derradeiro, foram expostos os aspectos que motivaram as negociações comerciais entre as duas repúblicas no período em tela, especialmente no tocante ao

Acordo Aduaneiro de 1891, bem como as dificuldades encontradas durante o governo Deodoro em decorrência da celebração daquele tratado.

O trabalho foi desenvolvido à luz de fontes secundárias que tratam da referida época, com o objetivo de avaliar as percepções que a recém-proclamada República nutria face ao relacionamento com os Estados Unidos da América. Desta forma, foi feito um estudo para estabelecer em que medida a atenção dispensada ao relacionamento com os EUA durante o período pesquisado representou o início de uma tendência que se estenderia de forma secular na política externa brasileira.

2. SITUAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA AO FINAL DO IMPÉRIO

A crise do regime monárquico

O fim da escravidão, a ascensão das forças cafeeiras paulistas, os descontentamentos do exército, o fim da escravidão, a decadência dos cafeicultores do Vale do Paraíba, bem como atritos com a Igreja propiciaram a queda da Monarquia.

A partir da década de 1870, começaram a surgir uma série de sintomas de crise do Segundo Reinado. Dentre eles, o início do movimento republicano e os atritos do governo imperial com o Exército e a Igreja. Além disso, o encaminhamento do problema da escravidão provocou desgastes nas relações entre o Estado e suas bases sociais de apoio. Esses fatores não tiveram um peso igual na queda do regime monárquico, explicável também por um conjunto de razões de fundo onde estão presentes as transformações socioeconômicas que deram origem a novos grupos sociais e à receptividade às ideias de reforma. (FAUSTO, 2004, p. 217).

No contexto dos movimentos que contribuíram para o fim do regime monárquico, também merece destaque a Geração de 1870, que era formada por um grupo de intelectuais que debatiam novas ideias, como o republicanismo e o abolicionismo. Eram liberais que não encontravam espaço para expressão política após a Guerra do Paraguai, uma vez que o Gabinete Conservador havia se tornado hegemônico e estava realizando algumas reformas modernizantes que eram as principais bandeiras dos políticos liberais. Essa “apropriação da agenda” liberal por parte dos conservadores contemplou diversas áreas, como: tributação, comunicações, infraestrutura, justiça e educação. Desta forma, os políticos liberais foram deslocados do poder central e tiveram de buscar novas formas de expressão política em comícios, jornais, livros e congressos. A Geração de 1870, portanto, tentavam defender ideias mais radicais – como o republicanismo e o abolicionismo – por meio de diferentes formas de organização política.

No plano econômico, a expansão da cafeicultura para o Novo Oeste Paulista ensejou maior demanda por créditos agrícolas. Os cafeicultores em ascensão daquela região acreditavam que o Império brasileiro não tinha eficiência econômica para promover o desenvolvimento brasileiro e defendiam que as rendas arrecadadas em São Paulo deveriam ficar na própria província. Logo, o governo teve de emitir moeda, o

que aumentou o déficit orçamentário e o endividamento externo do Império. Para Moniz Bandeira, as condições internas do Brasil não só facilitavam como também determinavam a derrocada da monarquia. O Império desmoronava à medida que eram substituídas as estruturas pré-capitalistas que o sustentavam:

Havia um surto de industrialização, que abalava todo o arcabouço do sistema. (...) O desenvolvimento das forças produtivas colidia com as instituições do Império. Impunha-se a mudança do sistema. A burguesia emergente e as classes médias reclamavam a abolição da escravatura e tarifas protetoras da indústria. Dom Pedro II mostrava-se, porém, irresoluto e fraco. Os interesses da lavoura, particularmente do açúcar, dominavam o Conselho de Estado e impediam a adoção daquelas medidas. O governo vivia de paliativos. Procrastinava. (...) O governo imperial debilitara-se, ao persistir na mesma política de valorização do câmbio e de restrição ao crédito, em que o contínuo endividamento externo completava a permanente escassez interna de meios de pagamento. Essa política não atendia às necessidades de circulação monetária do capitalismo emergente, para a expansão de suas forças produtivas, impulsionadas tanto pela acumulação da cafeicultura de São Paulo, à base, já em grande parte, do trabalho assalariado, quanto pelo crescimento do parque industrial do Rio de Janeiro, sob o impacto da concentração comercial, que a crise financeira dos anos 1870, após a guerra contra o Paraguai, estimulava. (BANDEIRA, 2007, p. 195-196).

As insatisfações no seio do exército também contribuíram decisivamente para o agravamento da crise da monarquia brasileira. Embora as tropas brasileiras tenham se mantido no Paraguai até 1876 para garantir a independência daquele país (havia o temor de que a Argentina anexasse mais territórios paraguaio após a saída das tropas imperiais), os militares que retornaram da Guerra do Paraguai não foram prestigiados por Dom Pedro II. A insatisfação foi motivada sobretudo pelo prestígio que ainda gozavam a guarda nacional e a marinha, uma vez que aquela continuou existindo com muitos privilégios (como o direito a voto) e esta permaneceu como a tropa de elite pelo Império.

Outro fator facilitador da decadência monárquica foram os conflitos entre o Estado e a Igreja, motivados pela insistência dos clérigos em cumprir ordens papais que iam de encontro à política do Império (dentre elas as restrições a maçons nas irmandades religiosas). A Questão Religiosa só foi solucionada após a substituição do Gabinete Rio Branco, quando foram anistiados bispos revoltosos.

Permaneceria, porém, até o fim do Império, a controvérsia quanto à (...) preponderância do poder temporal ou do poder espiritual, impasse este que só poderia ser resolvido pela laicização do Estado e pela liberdade religiosa, o que, entretanto, por motivos óbvios, não interessava ao Governo imperial e nem, tampouco, à Igreja Católica. (LINHARES, 2000, p. 279).

Embora os aspectos mencionados tenham tido cada qual uma parcela de contribuição para o agravamento da crise do Império brasileiro, foi a questão abolicionista que teve o condão de dismantelar definitivamente os últimos pilares de sustentação do regime monárquico. Desde a Lei Eusébio de Queiroz, em 1850, o Estado vinha promovendo gradualmente o fim o regime escravista. A Lei do Ventre Livre, ainda em 1871, já expunha as divisões no seio das bases governistas, já que recebeu oposição dos latifundiários e grandes escravistas do Brasil, exceto dos deputados do Nordeste, que votavam com o governo, uma vez que já não havia praticamente mais escravos na região. A Lei Saraiva-Cotegipe, de 1885, libertou os escravos com mais de 65 anos de idade. Conhecida como Lei dos Sexagenários, ela foi vista como muito branda pelo movimento abolicionista, pois quase nenhum escravo conseguia atingir essa idade. Após a aprovação dessa lei e da discussão em torno dela, cristalizou-se a percepção segundo a qual o modelo escravista brasileiro estava próximo do fim. Desta feita, a Lei Áurea, em 1888, foi um documento jurídico que serviu para convalidar um fato já consumado, qual seja: o fim da escravidão no Brasil. A Lei Áurea não previu indenização, o que irritou profundamente os barões de café do Vale do Paraíba, que eram a última base de sustentação do Império, mas que se tornaram conhecidos com os “Republicanos de Última Hora”.

Na realidade, o que se passou foi que a Abolição veio dar o golpe de morte numa estrutura colonial de produção que a custo se mantinha perante as novas condições surgidas no país, a partir de 1850. A classe senhorial, ligada ao modo tradicional de produção, incapaz de se adaptar às exigências de modernização da economia, foi profundamente abalada. Ela representara até então o alicerce da Monarquia. Com a Lei Áurea, a Monarquia enfraqueceria suas próprias bases. (COSTA, 1998, p. 455)

As primeiras ideias republicanas surgiram no Rio de Janeiro, animadas por jornalistas e profissionais liberais que não eram articulados com a elite, mas frutos de uma sociedade urbana que começava a se desenvolver. À República associava-se uma maior representação política, a viabilização do federalismo (baseado no modelo norte-americano), a defesa a direitos e liberdades individuais e o fim da escravidão. Ainda que bastante ativo, o movimento fluminense nunca conseguiu organizar-se em torno de um partido político. O movimento republicano nunca chegou a cristalizar-se em um partido unificado em escala nacional, verificando-se, antes, a permanência de núcleos regionais, com interesses muitas vezes específicos (LINHARES, 2000, p. 289). A

pedra fundamental do movimento republicano brasileiro pode ser identificada no Manifesto Republicano, de 1870.

O movimento republicano institucionalizou-se primeiramente em São Paulo, com o Partido Republicano Paulista (PRP). Seus quadros originavam-se da burguesia cafeeira, com forte interesse na federalização e autonomia provincial (incluindo controle das políticas bancárias, de imigração e tributária). O republicanismo paulista não tinha uma atitude fortemente antiescravista, como a sua versão fluminense, e reclama uma maior representatividade paulista nos órgãos da Monarquia.

O Manifesto Republicano foi capitaneado por Federalistas históricos, que eram organizados apenas provincialmente (sobretudo em São Paulo e Rio Grande do Sul), o que enfraqueceu o movimento. Os Republicanos radicais, ao seu turno, formavam um pequeno grupo que se desenvolveu no Rio de Janeiro. Achavam que a proclamação da República era a única maneira de resolver os principais problemas do país e que defendiam uma revolução popular para garantir a abolição da escravidão. Foram muito influenciados pela geração de 1870, mas foram sendo paulatinamente isolados, pois defendiam que os escravos deveriam ser indenizados. Esse isolamento levou o grupo a se aproximar gradualmente dos militares.

Merece destaque, ademais, o ideário positivista, desenvolvido por Augusto Comte e propagado por Benjamim Constant entre os militares do Brasil. Segundo o positivismo, o melhor modo de condução do país seria uma ditadura republicana, representativa do povo, mas não submetida a ele. Os positivistas eram pela formação técnica, ciência e desenvolvimento industrial, em oposição aos ideais liberais de soberania popular e representatividade. Essa ênfase na ação do Estado e na neutralização dos políticos tradicionais levou os positivistas a pregar uma fórmula de modernização conservadora do país que era muito atraente aos militares (FAUSTO, 2002, p. 232). Embora fossem contrários aos republicanos históricos (que defendiam o federalismo), eles se aliaram, pois ambos os movimentos queriam a República.

Apesar da formação de um gabinete liberal, chefiado pelo Visconde de Ouro Preto, a crise agravou-se e Deodoro da Fonseca proclamou a República, em 15 de novembro de 1889. A República foi fruto muito mais da insatisfação gerada pela incapacidade do Estado Imperial de articular as velhas e novas demandas – de sua crise de legitimidade – do que da crença geral e efetiva nas vantagens do regime republicano (LINHARES, 2000. P. 294).

A política externa nos últimos anos do Segundo Reinado

À época da Proclamação da República, a economia internacional experimentava o auge do liberalismo, com sensível incremento na produção dos principais países capitalistas e considerável aumento do intercâmbio comercial com as novas nações:

Em grandes linhas, pode-se resumir assim os principais traços da conjuntura internacional do período: imperialismo econômico (em áreas mais atrasadas do globo, colonialismo na sua forma explícita), disputa interimperialista por áreas de influência ou por ampliação de fatias do mercado de países exportadores de matérias-primas, divisão internacional do trabalho entre países industrializados e agroexportadores. No segmento destes últimos, no caso da América Latina, aumento da exportação à mercê do crescimento da demanda nos países adiantados, modernização graças aos investimentos externos em obras de infraestrutura e da importação de técnicas novas. (BUENO, 1997, p. 19).

A política externa do período compreendido entre o fim da Guerra do Paraguai e a queda do Império apresentou uma tendência de introspecção ao mesmo tempo em que comungou traços de universalismo (BUENO; CERVO, 2002, p. 129). A distensão foi resultado de encargos e críticas recebidas durante a guerra, como o crescimento do militarismo. Internamente, o Império tinha de lidar com problemas que haviam adquirido grande relevância, como a falta de mão-de-obra, o abolicionismo, o republicanismo e a ascensão de novos grupos oriundos da expansão da economia cafeeira. Esse pano de fundo contribuía para que o Brasil objetivasse descaracterizar as supostas argumentações de que o país conduzia uma política imperialista em seu entorno regional (BUENO, 1995, p. 22), levando a uma política externa mais introspectiva. Isso explica, em parte, a neutralidade da Brasil quando da deflagração da Guerra do Pacífico (1879-1883).

Por outro lado, o Império brasileiro tinha de fazer frente ao neocolonialismo europeu, que acirrava as rivalidades internacionais mediante a expansão de mercados e a defesa do protecionismo. Some-se a isso o fato de a sucessão de Dom Pedro II ter sido tema que tornava a situação da monarquia brasileira ainda mais incômoda para a hegemonia norte-americana nas Américas:

O Conde d'Eu, casado com a princesa Isabel, pertencia à família real dos Orleans (francesa) e não se dispunha a desempenhar um papel meramente decorativo. (...) Ao assumir o comando do Exército brasileiro, na guerra contra o Paraguai, demonstrou sua disposição de participar da vida política nacional e de influenciá-la. A sua ascensão ao trono do Brasil, como príncipe-consorte, daria à França a posição que Napoleão III, imperador da

França, não conseguiu quando interveio no México e apoiou a implantação de uma monarquia. (BANDEIRA, 2007, p. 194).

Desta feita, o Brasil buscou engajar-se de forma mais decidida nas iniciativas de pan-americanismo capitaneada pelos Estados Unidos. Os superávits na balança comercial com os EUA permitiram ao Brasil amortizar e pagar os serviços dos empréstimos em Londres, além de custear o complexo, exportação-importação-transporte-seguro em mãos dos ingleses. As relações foram administradas de forma cautelosa e pragmática visando manter e ampliar a exportação de café, não permitir a ingerência dos norte-americanos e dissuadi-los acerca da ocupação da Amazônia. O pan-americanismo apresentava duas vertentes à época: a norte-americana, calcada no monroísmo, e a bolivariana, explicitada no Congresso do Panamá (BUENO; CERVO, 2002, p. 141). O Brasil não obistou totalmente o movimento e pelo menos debateu alguns convênios em virtude da fase de decompressão pela qual passava a política externa brasileira.

Percebia-se, ademais, certa cautela em relação à Argentina, uma vez que o país vizinho buscava afirmar-se regionalmente como um país forte e unificado. Algumas pendências persistiam no relacionamento bilateral após a Guerra do Paraguai, como: a Questão de Palmas, a disputa pela atração de mão-de-obra imigrante europeia, as retaliações comerciais e o armamentismo. O Brasil assumiu, por conseguinte, uma política de retração após o fim dos conflitos platinos (“retraimento vigilante”), motivado, em larga medida, pelos indesejáveis efeitos da guerra em sua economia local, aos protestos contrários aos conflitos (em âmbito nacional e internacional), bem como à nova realidade: a necessidade de se relacionar com uma Argentina forte e unificada.

A versatilidade da política externa e seu êxito no fortalecimento de novos contatos contribuíram para administrar a rivalidade com a Argentina, no contexto da distensão programada. Atingia-se o fim da política que era evitar o confronto direto, sem desgaste da dignidade nacional, e trazer a Argentina à vontade brasileira pela negociação. (BUENO; CERVO, 2002, p.135).

Dom Pedro II também gozava de elevado prestígio pessoal na Europa e na América e o usou para resguardar os interesses brasileiros no exterior. Como exemplos da diplomacia de prestígio levada a cabo pelo Imperador brasileiro, podemos citar: a nomeação de juízes em comissões internacionais de arbitramento, a representação em

eventos internacionais, a decisão de participar dos congressos pan-americanos e o estabelecimento de relações diplomáticas com a China para receber imigrantes.

A política exterior do final do Império promoveu a descompressão externa, por um lado, e buscou maior prestígio internacional e envolvimento com o pan-americanismo, por outro. Ou seja, podem ser observadas duas tendências no período: introspecção e dilatação.

3. O RECONHECIMENTO DO REGIME REPUBLICANO BRASILEIRO POR PARTE DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Qual o grau de adensamento dos laços com os Estados Unidos antes da Proclamação da República?

Desde o final da Guerra Civil norte-americana (1861-1865), o Brasil gozava de um bom nível de relacionamento com os EUA. A partir de 1872, o café brasileiro gozava de isenção tributária para entrar no território estadunidense, o que alçou o país à condição de maior mercado para a exportação cafeeira do Brasil. Por outro lado, a Inglaterra impunha altos tributos ao café brasileiro em vista de proteger suas colônias produtoras de chá. O agregado das exportações brasileiras demonstrava notável crescimento nas últimas décadas do Império, fazendo com que o Brasil fosse o segundo maior país exportador para os Estados Unidos. O estabelecimento de ligações marítimas, tanto por meio de linhas de navios a vapor, como por meio de cabos telegráficos submarinos contribuíram para esse aumento do intercâmbio entre os dois países. A sofisticação tecnológica norte-americana foi notável no Brasil, uma vez que implantaram o primeiro sistema ferroviário urbano brasileiro, no Jardim Botânico, e trouxeram modernas locomotivas. Embora Moniz Bandeira pondere que o Império não permitiu a importação de negros libertos dos Estados Unidos para trabalhar no Brasil, o autor menciona diversos episódios que comprovariam a aproximação entre as duas maiores nações do continente americano:

A partir de 1870, as relações diplomáticas entre o Brasil e os Estados Unidos melhoraram, sensivelmente, de padrão. (...) o Congresso americano (1872) isentou novamente o café do pagamento de direitos, instituído em 1861. O Império, por sua vez, permitiu a exploração do Amazonas pelo navio de guerra americano Enterprise. (...) Também não criou qualquer obstáculo à construção da estrada de ferro Madeira-Mamoré. (BANDEIRA, 2007, p. 187).

Cumprе ressaltar que os Estados Unidos estavam passando por um surto em seu desenvolvimento e que o aumento do comércio entre os dois países passou a ser acompanhado por um estreitamento dos laços na esfera diplomática. A malha ferroviária estava em franco crescimento e acompanhava a expansão da fronteira

agrícola, o que contribuía para a diminuição dos custos de transporte e a melhor circulação de mercadorias. Some-se a isto a revolução tecnológica proporcionada pela utilização de novas máquinas no campo, que buscava substituir a mão-de-obra escrava que havia sido proibida após a guerra civil. Nesse mister, foi organizada em Filadélfia, em 1876, uma exposição comemorativa do centenário da Independência americana, mas que serviu como vitrine para o desenvolvimento tecnológico e a pujança material norte-americana. Foi em meio a essa atmosfera que Dom Pedro II aceitou convite do Presidente Grant para comparecer à inauguração do evento, o que consolidou o bom relacionamento bilateral e pode ser identificado como o ponto alto as relações diplomáticas entre os dois países:

Dom Pedro ficou muitíssimo impressionado com a cultura e a inventividade ianques, e travou conhecimento com personalidades como Henry Wadsworth Longfellow, John Greenleaf Whittier e os jovens Thomas Edison e Alexander Graham Bell. Ele, por sua vez, cativou os anfitriões norte-americanos por seu entusiasmo. Aficionado do árabe e da biologia, Dom Pedro causou mais impressão como rei-filósofo do que como déspota. Ao declarar que desejava ver no Brasil não canhões, mas maquinário moderno, industrial e agrícola, fortaleceu sua imagem. (TOPIK, 2009, p. 109).

Mas foi somente em 1887 que surgiu a primeira oportunidade de se estabelecer um pacto comercial entre os dois países. Quando o Presidente Groover Cleveland sugeriu que os dois países diminuíssem impostos e criassem um fundo compartilhado para dividir igualmente os ganhos obtidos com as trocas comerciais, o objetivo norte-americano era proteger a entrada de seus principais produtos de exportação no mercado brasileiro (querosene, trigo e toucinho). Apesar da aceitação de Dom Pedro, o acordo foi rejeitado pelo Parlamento brasileiro.

Ainda no último ano do regime imperial, Dom Pedro continuava a buscar a celebração de um acordo comercial com os Estados Unidos. A delegação que ele enviou à I Conferência Internacional Americana em Washington teve como instrução principal negociar um tratado de comércio com os norte-americanos. A diversificação econômica vivenciada pelo Brasil na década de 1880 levou Dom Pedro a procurar alternativas à supremacia comercial e financeira dos ingleses em território brasileiro:

Em meados da década de 1880, os ingleses controlavam cerca de metade do comércio com o Brasil e provavelmente 80% de todos os investimentos estrangeiros. (...) Os ingleses eram detentores da maior parte da dívida interna (...) e estimava-se que o capital inglês investido no Brasil fosse da ordem de 93 milhões de libras. Os bancos, ferrovias e casas comerciais mais importantes eram ingleses. (TOPIK, 2009, p. 110).

Com efeito, os últimos anos do regime imperial experimentaram um crescimento vigoroso da economia doméstica, o que levou à abertura de uma janela de oportunidades para que outras potências ingressassem no mercado brasileiro. O rápido desenvolvimento da economia do Brasil foi possível, boa parte, pelos altos superávits comerciais do país, que foram motivados pela disparada dos preços internacionais do café e da borracha. Conseqüentemente, houve maior disponibilidade de capital em circulação após a abolição da escravidão, o que propiciou uma diversificação dos investimentos por parte dos latifundiários. Por conseguinte, a indústria e a malha ferroviária foram diretamente beneficiadas por esse ambiente propício a investimentos. O Brasil situava-se, na década de 1880, entre os dez maiores construtores de ferrovias do mundo (sendo o maior da América Latina) e os centros urbanos começavam a receber benefícios decorrentes da chegada de grande número de fábricas (gás, energia elétrica, saneamento, telégrafo e bondes).

A entrada na economia moderna elevou o prestígio internacional do Brasil no final do Império e tornou-o um dos mais atraentes países latino-americanos para os investidores estrangeiros, o que acarretou uma entrada de capitais europeus de uma forma sem precedentes. Afinal, “a economia brasileira funcionava às mil maravilhas, o maior problema político, a abolição, parecia ter sido facilmente resolvido, e o país possuía uma longa tradição de ressarcimento pontual da dívida” (TOPIK, 2009, p. 113). Ao ingressar no mercado brasileiro, capitais franceses, alemães, holandeses, austríacos e portugueses começaram a dirimir a influência britânica e a forçar um declínio da participação inglesa na economia brasileira. Foi nesse cenário competitivo que os Estados Unidos da América vinham intensificando sua penetração no Brasil, lançando mão inclusive de missões religiosas. Essa ofensiva religiosa, segundo Moniz Bandeira, era um prenúncio da expansão econômica dos EUA no Brasil:

Os episcopais chegaram em 1859, os presbiterianos, em 1862, e o missionário Nash Morton fundou, por volta de 1869, a primeira escola protestante, denominada Colégio Internacional. Desde então o fluxo de missões evangélicas para o Brasil não mais cessou. Em 1870, o missionário George W. Chamberlain fundou a Escola Americana de São Paulo, que progrediu e se transformou no Mackenzie College. (...) Os metodistas chegaram em 1876 e fundaram o Colégio Piracicabano. O Colégio Morton apareceu em São Paulo (1880) e o bispo Granberry fundou (1882) a Escola do Alto, no Rio de Janeiro. O Colégio Mineiro surgiu em 1891 e o Colégio Americano (fluminense) existiu de 1892 a 1915. O bispo E. R. Hendriks instalou, em 1889, o Colégio Metodista de Ribeirão Preto. (BANDEIRA, 2007, p.190-191).

Não se deve menosprezar, entretanto, os efeitos na política externa promovidos pela ascensão dos financistas brasileiros. Ao contrário da elite agroexportadora, que dependia da concessão de crédito das instituições britânicas, a nova elite burguesa buscava mais autonomia e margem de manobra por meio do estreitamento das relações com investidores da França, da Alemanha, de Portugal e até mesmo dos EUA.

A Nova República e as dúvidas quanto ao seu reconhecimento

Instaurado o novo regime em 15 de novembro de 1889, os republicanos brasileiros voltaram-se para os Estados Unidos da América, pois, dentre outros fatores, a potência continental era o único país desenvolvido, além da França, a adotar a forma republicana de governo. A abolição da monarquia na França, no entanto, havia sido feita à custa de uma Revolução e de grande derramamento de sangue. A elite conservadora brasileira, “encarregada de um Estado com pouca popularidade ou legitimidade popular e governando uma sociedade repleta de injustiças” (TOPIK, 2009, p. 119), optou pelo republicanismo burguês norte-americano. Ambos os países buscavam expandir seu mercado doméstico e consolidar sua indústria, mas a derrubada da monarquia geraria muitas incertezas por parte do mundo “civilizado”.

O caráter elitista da mudança de regime e as suspeitas de que a recém-criada República remetesse às típicas ditaduras militares sul-americanas resultaram em um quadro de profunda vulnerabilidade externa e interna para o novo regime brasileiro, ainda mais se for levando em consideração o fato de que o Império caiu justamente no momento em que gozava de sua melhor reputação internacional. Era diante desse quadro que a inexperiente República brasileira necessitava de um rápido reconhecimento por parte do governo norte-americano:

Realmente os militares estavam isolados da nação e a tropa do Exército, que desfilou pelas ruas do Rio de Janeiro, após o golpe de Estado de 15 de novembro, deparou com uma cidade aparentemente vazia, as ruas desertas, o comércio fechado. Apesar da grave crise econômica e social, que fermentava o descontentamento em vastas camadas das classes dirigentes, a monarquia era ainda popular. As adesões ao novo regime, entre as quais a dos antigos partidos monárquicos de São Paulo, orientaram-se pelo pressuposto da inevitabilidade da república e tiveram como objetivo, em larga medida, restabelecer a normalidade política e evitar possíveis reações populares, consideradas inúteis e que poderiam comprometer a própria integridade territorial do Brasil. (BANDEIRA, 2007, p. 198)

Em circular do Ministério das Relações Exteriores expedida aos governos estrangeiros em 19/11/1889, Quintino Bocaiúva solicitou o reconhecimento do novo regime instaurado no país:

No governo provisório, de que é chefe o Sr. marechal Manoel Deodoro da Fonseca, tenho a meu cargo o Ministério das Relações Exteriores e é por isso que me cabe a honra de dirigir-me a V. Exa., assegurando-lhe que o mesmo governo deseja manter as relações de amizade que têm existido entre os dois países e pedindo o reconhecimento da república dos Estados Unidos do Brasil. (FRANCO, 2005, p. 12).

No dia seguinte, a legação do Brasil em Washington informou que os EUA consideravam a República fato consumado e manifestavam a intenção de reconhecer imediatamente o novo regime (BUENO; CERVO, 2002, p. 151). O representante norte-americano no Brasil, Robert Adams, foi instruído a manter relações diplomáticas com o Governo Provisório, com o fulcro de conservar o nível cordial da relação entre os dois países. Essa decisão foi transmitida por Nota da Legação Americana dirigida ao Ministro das Relações Exteriores Quintino Bocaiúva:

I have the great honor and happy satisfaction to inform Your Excellency that I am instructed by my Government, by cable, "You will maintain diplomatic relations with the Provisional Government of Brazil". In transmitting this information allow me to Express the hope that the cordial relations which have higherly existed between my Country and Brazil may be augmented by the adoption of a republican form of Government. (BONAVIDES; AMARAL, 2002, p. 128).

O Ministro Robert Adams Jr., representante da Legação norte-americana em Petrópolis, defendia que a forma republicana estava "seguramente estabelecida" e informava Washington que a constituição e a bandeira dos Estados Unidos haviam sido copiadas, tendo sido estabelecido um governo *de facto* (SILVA, 2005, p. 343). O chefe da delegação dos EUA à I Conferência Americana também dispôs-se a reconhecer a República.

Embora a recepção norte-americana à Proclamação da República tenha se mostrado favorável de início, verificou-se que, à medida que o Governo Provisório atuava, os EUA passavam a adotar uma postura cautelosa e legalista, já que o reconhecimento do novo regime ficava condicionado à obtenção da adesão da maioria nacional. A ausência de democracia preocupava o presidente Benjamin Harrison, um

ex-general que, ao contrário de Deodoro da Fonseca, manteve trajes, títulos e práticas civis enquanto esteve no poder. Desta forma, o ímpeto inicial em reconhecer a República deu lugar à hesitação motivada, por um lado, pela boa impressão deixada por Dom Pedro II durante viagem realizada em 1876 à Filadélfia por ocasião da exposição comemorativa do centenário da Independência americana, e, por outro, por suspeitas de que o regime recém-instalado evoluiria para uma ditadura militar (BUENO, 1995, p. 108). Segundo Topik, o “reconhecimento seria empregado como último recurso para obter a anuência do Brasil ao acordo Blaine-Mendonça” (TOPIK, 2009, p. 121).

Apesar de haver recomendado o pronto reconhecimento da república, Robert Adams não se furtou em classificar o novo governo como uma “ditadura militar” e transmitiu a Washington o clima de incertezas que, segundo ele, pairava sobre o país:

Alguns atos do governo provisório são de sabedoria duvidosa. Os ex-presidentes das províncias foram todos removidos e novos foram apontados, com poderes absolutos, escolhidos necessariamente entre a classe militar. As assembleias provinciais também foram abolidas, e nada se ouve sobre uma possível eleição de um congresso nacional para adoção de uma constituição. Muitos dos homens antes proeminentes em assuntos públicos, tanto imperialistas quanto liberais, embora aceitando o presente estado de coisas, permanecem distantes e parecem estar à espera. O futuro não está assegurado e ninguém pode prever nada para este país do inesperado (SILVA, 2005, p. 343).

A postura dos EUA causou surpresa em Quintino Bocaiúva, que acreditava que o reconhecimento da República era não somente desejado, como merecido. O Ministro tratou de asseverar à imprensa norte-americana que, contrariamente ao ocorrido nos EUA, a abolição da escravidão e a independência do Brasil foram obtidas de forma pacífica, praticamente sem maiores danos a sociedade civil, além de ter ressaltado que o novo regime estaria disposto a negociar a questão tarifária no Congresso Pan-Americano.

Além disso, a falta de respaldo doméstico ao novo regime gerou desconfianças quanto às reais intenções dos europeus. Para agravar o quadro, investidores estrangeiros reagiram com hostilidade ao fim do regime monárquico. Temores quanto à segurança dos investimentos estrangeiros em território brasileiro favoreceram uma rápida queda no valor dos títulos e da moeda nacional. Diversos investidores estrangeiros começaram a afastar-se do Brasil, como os Rothschild – que cortaram o crédito ao Tesouro brasileiro – e o Banque de Paris et Pays Bas – que se recusou a

realizar operações de câmbio. Esse choque de desconfiança entre os investidores repercutiu junto aos próprios governos europeus, que não se dispunham a reconhecer o Governo Provisório da República, que derrubou uma monarquia encabeçada por um membro de uma família real europeia. A Grã-Bretanha, que temia que a República representasse uma abertura a favor de seus rivais norte-americanos, também tinha bons motivos diplomáticos e econômicos para se opor ao reconhecimento do novo regime brasileiro. Em adição a todas essas considerações, cumpre ressaltar que os inseguros republicanos brasileiros também temiam que as potências europeias tentassem restaurar a monarquia no Brasil.

Frente ao fato de que às potências europeias não interessava reconhecer a República antes que os Estados Unidos o fizessem, Salvador de Mendonça realizou gestões junto ao Departamento de Estado de tal sorte que os EUA compreendessem a relevância de ser a primeira potência a efetuar o reconhecimento do regime republicano brasileiro. Além disso, o silêncio dos países europeus revelava uma aceitação tácita da “alocação da América Latina na órbita de influência dos Estados Unidos” (BUENO; 1995, p. 109).

No Senado norte-americano, houve debates entre as correntes favoráveis e contrárias ao reconhecimento. Partidários do não reconhecimento baseavam sua argumentação nas dúvidas quanto à situação política do Brasil, as razões pelas quais seu congresso encontrava-se fechado e também no receio de que a mudança de regime tivesse sido fruto de um golpe, sem apoio da vontade nacional. A oposição dos Democratas, por outro lado, recorreu ao sentimento antimonarquista e antibritânico para defender o pronto reconhecimento com o intuito de contrapor a influência europeia sobre o Brasil e de dissipar temores de eventual restauração. Caso se permitisse a volta da monarquia – o que seria um êxito diplomático dos britânicos –, o Partido Republicano encontrar-se-ia em difícil posição nas eleições seguintes para o Congresso. A tese central que deveria promover o reconhecimento do regime republicano brasileiro seria, portanto, a inserção do Brasil sob a órbita de influência norte-americana.

Outra figura que contribuiu para o bom relacionamento diplomático entre o Brasil e os Estados Unidos foi Charles Ranlett Flint, que intercedeu com energia pelo reconhecimento da República (TOPIK, 2009, p. 132). Certas concessões e a boa vontade do governo brasileiro eram fundamentais para que os negócios de Flint prosperassem no Brasil, já que ele era o maior importador mundial de borracha, dentre

outras atividades. Há algum tempo, ele atuava como uma espécie de representante extraoficial do Brasil nos EUA, uma vez que sua atuação como agente de compras do governo brasileiro o mantinha muito bem informado acerca dos assuntos bilaterais.

Apesar do fato de que o reconhecimento ainda não tivesse obtido um consenso junto à classe política norte-americana, os Estados Unidos começaram a dar indícios de que o reconhecimento não demoraria muito, conforme relatou o Embaixador do Brasil em Washington João Gurgel do Amaral Valente em despacho no qual comunicava a aceitação de suas credenciais pelo governo dos Estados Unidos, em seis de fevereiro de 1890: “o senhor Blaine manifestou-me os bons desejos do governo americano para com o Brasil, e que era a intenção desse reconhecer no mais breve prazo a nova República” (BONAVIDES; AMARAL, 2002, p. 130). Na ocasião, Harrison registrou que pretendia acentuar o intercâmbio pessoal e comercial entre as duas repúblicas e silenciou quanto à ausência de aceitação popular, o que foi traduzido pela imprensa norte-americana e pelo governo brasileiro, como um “reconhecimento diplomático” (TOPIK, 2009, p. 129). Interessa notar que, na opinião de Amaral Valente, o atraso no reconhecimento por parte do Secretário Blaine foi motivado por razões particulares: “infelizmente, o terrível golpe que sofreu o senhor Blaine com a morte de um dos seus filhos mais caros, afastando-o por alguns dias dos seus deveres oficiais, interrompeu a marcha desse negócio” (BONAVIDES; AMARAL, 2002, p. 130).

Reconhecimento da República e sua inserção sob a influência norte-americana

Ainda que o Legislativo e o Executivo dos EUA discordassem, a nação reconheceu o novo regime instaurado no Brasil de forma relativamente rápida e antes que as potências européias fizessem o mesmo. Em 29 de janeiro de 1890, o governo dos Estados Unidos reconheceu a República e o congresso daquele país aprovou moção de congratulação ao povo brasileiro pela adoção da forma republicana de governo (BUENO; 1995, p. 110).

Embora a Ditadura Provisória nada tivesse feito para promover um governo democrático até então, o presidente Harrison havia mudado de opinião. De acordo com Topik, Harrison “explicou ao Congresso que estabeleceria relações diplomáticas, mas não ‘reconheceria totalmente’ o regime até que o governo contasse com aceitação

popular” (TOPIK, 2009, p. 129). Vislumbrava-se, naquele momento, traço do pragmatismo que iria reger o relacionamento bilateral durante o período em estudo.

A carta do Embaixador Robert Adams Jr. comunicando o completo reconhecimento da República Brasileira pelo Governo e Congresso Americanos enviada em 22 de fevereiro de 1890 serviu para encerrar a espera do lado brasileiro:

Despatches em route will inform you of the full recognition of the United States of Brazil by the President and Congress (...) It is with much pleasure I transmit, unofficially, the recognition of the young-est by the eldest of the American Republics. (...) With sincerest wishes for the future prosperity and happiness of the United States of Brazil. (BONAVIDES; AMARAL, 2002, p. 128).

Além disso, os EUA fizeram questão de ressaltar em sua comunicação que o reconhecimento do novo regime brasileiro coincidiu com a data de aniversário de George Washington, o pai dos Estados Unidos da América.

Após o reconhecimento, o Ministro Plenipotenciário do Brasil em Washington, Salvador de Mendonça, foi incumbido de realizar gestões junto aos norte-americanos para analisar a viabilidade do estabelecimento de uma “aliança íntima” entre os dois países. Era o desejo de Quintino Bocaiúva concluir uma aliança de assistência recíproca com os EUA, com vistas a repelir tentativas de invasão por parte de potências estrangeiras. O governo norte-americano, contudo, condicionou a celebração de uma aliança dessa magnitude ao aprofundamento das relações comerciais.

Apesar da preocupação contínua quanto à estabilidade e da natureza autocrática do novo regime republicano no Brasil, Harrison e Blaine desejavam reconhecer o governo do marechal Deodoro, pois este proporcionava uma aliança estrategicamente importante e a possibilidade de um acordo comercial (TOPIK, 2009, p. 130).

Ainda que o Rio de Janeiro não se opusesse à assinatura de um tratado que fomentasse a adoção de medidas tarifárias mutuamente benéficas para as duas repúblicas, Bocaiúva decidiu abortar, àquela altura, a iniciativa de firmar uma “aliança íntima” com Washington.

O Brasil desejava evitar que a celebração de uma “aliança íntima” pudesse incompatibilizar a escolha do presidente norte-americano como árbitro na questão das Missões com a Argentina (BUENO; 1995, p. 112).

Já no decorrer da Primeira Conferência Internacional Americana, que se realizava em Washington, uma vez proclamada a República, inaugurou-se uma nova fase de entendimento com os Estados Unidos. Com respeito ao arbitramento obrigatório, depois de autorizado por Quintino Bocaiúva, Salvador de Mendonça deu “interpretação republicana” às instruções passadas pelo Gabinete do Império aos delegados, de tal modo a contrariá-las. (BUENO, 1995, p. 113).

O desenlace do acordo territorial entre o Brasil e a Argentina acerca da posse da região das Missões acabou sendo mais uma variável a ser equacionada pela diplomacia republicana no início do regime. Com uma área equivalente ao triplo do tamanho de Portugal objeto de disputa desde o período colonial, o controle da região das Missões contribuiu significativamente para a fragilização do relacionamento entre Brasil e Argentina durante o século XIX. Após sucessivas tentativas fracassadas de estabelecer os limites territoriais, os dois vizinhos decidiram, em 1885, nomear um comitê conjunto de peritos para o deslinde da questão. Apenas dois meses antes da Proclamação da República, Brasil e Argentina pactuaram que, na ausência de um acordo no prazo de noventa dias, a questão deveria ser submetida à arbitragem do presidente dos Estados Unidos. Como a instauração do regime republicano brasileiro ocorreu antes do final do prazo acordado, era o desígnio de Salvador de Mendonça obter o pronto reconhecimento norte-americano para a República dos Estados Unidos do Brasil para aumentar as chances de uma solução favorável no arbitramento da questão das Missões. Neste sentido, Salvador de Mendonça desempenhou papel fundamental, pois defendia uma íntima aproximação com os EUA e acreditava ser indubitável o desejo norte-americano de expandir sua influência sobre os países da América Latina. Para ele, o estreitamento dos laços entre Rio de Janeiro e Washington, no entanto, deveria adquirir um caráter pragmático.

Traço marcante desse pragmatismo, o reconhecimento do Governo Provisório revelou mais do que uma tentativa de estabelecer um reconhecimento mútuo de legitimidade:

O acordo exigia o rápido reconhecimento americano, mas, além disso, exigia relações de amizade com os Estados Unidos amplamente definidas. (...) Em troca, desejava o apoio do Brasil na Conferência Pan-Americana e a garantia de que o país não participaria de tratados que dissessem respeito às colônias ou fronteiras das potências europeias. (BUENO, 1995, p. 113).

Desta forma, a influência britânica sobre o Brasil que antes se verificava durante o Império foi dando lugar paulatinamente a uma aproximação com a potência

hegemônica do Continente Americano. Essa mudança do eixo diplomático de Londres para Washington, conforme se poderá depreender, foi decisiva para que o recém-criado regime republicano brasileiro aumentasse seu prestígio internacional e começasse a dissipar temores de ocorrer uma restauração monárquica patrocinada por potências européias.

4. I CONFERÊNCIA INTERNACIONAL AMERICANA EM WASHINGTON

Uma Conferência diferente de suas antecessoras

Depois da Guerra de Secessão, os Estados Unidos vivenciaram um momento de forte expansão do capitalismo e de suas fronteiras geográficas, o que teve como consequência uma influência cada vez maior de setores ligados ao comércio e às finanças na formulação da política externa do país. O aumento da demanda por recursos materiais do país não tardou a ser transposto para a política externa, que se caracteriza no período por um crescente e oportunista expansionismo (ZAKARIA, 1998, p. 87).

A partir do final de 1880, os norte-americanos começaram a projetar sua expansão para a América Latina, como espaço natural de ação de seus interesses. Mas o expansionismo norte-americano não necessariamente se traduziria em anexação de territórios, conforme analisa Fareed Zakaria:

Historians of American foreign policy sometimes restrict the meaning of the term *expansion* to the acquisition of colonial territories. [I] employ a broader, more commonsensical definition of the term; expansion can certainly involve imperialism, but it more generally refers to an activist foreign policy that ranges from attention to international events to increases in diplomatic legations to participation in great-power diplomacy (ZAKARIA, 1998, p. 5).

Dessa forma, os Estados Unidos passavam a reivindicar um lugar entre as grandes potências e procuravam definir a extensão de sua esfera de poder e região de influência direta, seguindo o exemplo dos grandes impérios europeus. O continente americano desempenharia, por conseguinte, esse papel.

A América Latina, por sua vez, experimentou uma grande expansão da presença das potências europeias na década de 1880. Inglaterra, França, Alemanha, Holanda, Bélgica e Portugal aumentaram o intercâmbio comercial com os países latino-americanos e incrementaram os investimentos em infraestrutura na região. A crescente influência dos europeus no entorno estadunidense preocupava os políticos daquele país, que consideravam a América Latina a única região do globo ainda livre do colonialismo europeu (TOPIK, 2009, p. 76).

A importância dos países latino-americanos para a economia dos EUA era evidente, uma vez que o país experimentava déficits em sua balança comercial com a América Latina na época. Segundo Steven Topik, era chegada a hora de os Estados Unidos reconhecerem sua importância para a América Latina e imporem condições para continuar comercializando com a região:

Alguma coisa precisava ser feita para aumentar as exportações do país para os vizinhos do sul. Visto que o mercado dos Estados Unidos era muito mais importante para os países da América Latina do que para qualquer outra parte do mundo não europeu, ameaças de fechar esse mercado se favores recíprocos não ocorressem parecia ser a política mais conveniente. A América Latina era atraente, à época, por estar intimamente integrada ao mercado mundial e oferecer possibilidades de tratados de comércio recíproco. (TOPIK, 2009, p. 77).

Naquele período, a política expansionista norte-americana era sustentada por um discurso em defesa do pan-americanismo monroísta (ZAKARIA, 1998, p. 138) – segundo o qual os EUA devem ser a potência dominante do continente americano – em contraposição à vertente bolivariana – que advoga uma América hispânica integrada, com o objetivo de levar o progresso ao continente de forma solidária e igualitária. O embate entre essas duas concepções de panamericanismo permearia o discurso de integração continental ao longo do século XIX.

Deve-se ressaltar, ademais, a importância do ideal pan-americano como substrato ideológico do sistema interamericano que começou a ser impulsionado sob a liderança norte-americana na década de 1880. O chamado “hemisfério ocidental” ocupava posição de destaque na retórica panamericana, segundo a qual os países do continente compartilhariam os mesmos valores, lastreados na proximidade geográfica, na história comum de resistência ao colonialismo europeu e na adoção do regime republicano.

Desta feita, a América representaria um conjunto diferenciado de países nos quais a paz e o respeito ao Direito Internacional teriam alcançado um progresso sem precedentes em outras partes do mundo. Esse mito da unidade hemisférica, surgido e cultivado nos Estados Unidos, teve muitos paladinos latinoamericanos, que acreditavam na existência de uma comunidade política autônoma na região, apartada do continente europeu.

Embora a sustentação intelectual do pan-americanismo derivasse das tendências nacionalistas de pensadores do século XIX que ressaltavam o pan-germanismo, o pan-

eslavismo e o processo de unificação da Itália, houve uma tentativa de enfatizar as características intrínsecas ao americanismo, como “a renovação, as imensas fronteiras, a mescla racial, o republicanismo e a oposição ao colonialismo europeu” (TOPIK, 2009, p. 83).

A convocação de uma conferência pan-americana como tentativa de demarcar a esfera de influência norte-americana mostrou-se oportuna no ano de 1889. A ligação dos EUA com a América Latina via cabos telegráficos e a incorporação do norte do México à economia do Texas, propiciaram um aumento das oportunidades comerciais na região.

Diversas conferências internacionais que se desenrolaram na década de 1880 também contribuíram para aumentar o apelo ao pan-americanismo, uma vez que os EUA eram frequentemente excluídos desses eventos diplomáticos e necessitavam encontrar uma maneira de se integrar às negociações em curso na América Latina. Não raro países europeus – como França, Itália e Espanha – eram convidados a participar de encontros entre nações latino-americanas com o objetivo de firmar acordos e estabelecer normas internacionais, ao passo que os Estados Unidos sequer eram convidados.

A Conferência de Berlim de 1884-1885, que realizou a partilha da África entre as potências europeias, e a Exposição Universal de Paris de 1889 mostravam para os norte-americanos que a Europa representava não apenas um adversário a ser derrotado, mas um exemplo a ser seguido. O estabelecimento de um sistema próprio de dominação econômica no hemisfério ocidental era, pois, tema da mais alta relevância para a política externa estadunidense.

A América Latina entre a Europa e os Estados Unidos

Com o nítido objetivo de aproximar a América Latina para a esfera de influência de Washington, James Blaine resolveu convocar e financiar a Primeira Conferência Internacional Americana, que seria realizada em Washington no período de 20 de outubro de 1889 a 19 de abril de 1890, com a participação de dezoito nações do Hemisfério Ocidental.

Dessa vez, “o congresso não era convocado por algum pretexto ocasional, como ocorrera anteriormente, mas em função de metas estruturais do desenvolvimento

capitalista, de que se apropriavam os Estados Unidos para enquadrar em proveito próprio o continente como um todo (BUENO; CERVO, 2002, p. 144). Os Estados Unidos tornavam a considerar as relações com a América Latina em seu conjunto e decidiram formular uma política exterior voltada ao pan-americanismo, mas com nítidos contornos econômicos:

Pelo exame da agenda do encontro percebe-se claramente a intenção dos norte-americanos de ampliar o intercâmbio comercial com a América Latina: medidas tendentes a promover a prosperidade dos diversos Estados americanos, a união pan-americana de comércio, a comunicação dos portos, a união aduaneira, pesos e medidas, direitos de invenção, moeda comum e arbitramento. (BUENO, 1997, p. 234).

A delegação norte-americana era composta por representantes do grande negócio relacionados com a comunidade mercantil, ao passo que políticos ligados à cultura compunham as delegações latino-americanas. Essa composição da delegação dos EUA já denotava as reais expectativas que James Blaine nutria das negociações durante a conferência, pois apenas três dos dez delegados estadunidenses já haviam participado em negociações políticas, sendo apenas um deles diplomata (Henry Trescot).

O membro mais proeminente da delegação norte-americana era o comerciante Charles Flint, que já contava com duas décadas de experiência no mercado latino-americano, notadamente no ramo do comércio marítimo e de armamentos. Segundo James Topik, Charles Flint “personificava a convergência do comércio exterior com o nacional, a inter-relação entre transporte, mercado e produção, e a aliança entre negócio e governo” (TOPIK, 2009, p. 89). Durante a Conferência Americana, Flint defendia uma maior proteção do mercado doméstico como condição necessária para que houvesse competitividade internacional. As duas opções, no entanto, não seriam mutuamente excludentes, o que refletira na comunhão de interesses entre comércio, diplomacia e política, além de contribuir para o bom relacionamento entre Flint e Blaine.

Desde seu início, ficou claro o tom marcadamente comercial que os Estados Unidos iriam imprimir à conferência. Os objetivos estipulados pelo Secretário de Estado Blaine para a delegação norte-americana compreendiam:

A prosperidade das nações americanas (através de um comércio mais intenso, claro); uma união alfandegária das Américas que reduzisse as tarifas

para os países americanos, mas que elevasse para os concorrentes europeus; o aumento da comunicação entre os portos das Américas (com vistas a encorajar o comércio e fornecer subsídios para as linhas de navegação a vapor); um sistema aduaneiro unificado (para facilitar o comércio); pesos, proteção de marcas e patentes e direitos autorais unificados (a fim de garantir o pagamento de royalties); uma moeda comum baseada na prata (para substituir Londres por Nova York como centro financeiro do hemisfério); e arbitragem obrigatória (a fim de evitar o envolvimento das potências europeias) (TOPIK, 2009, p. 94).

A Conferência não obteve muitos resultados práticos. A proposta norte-americana de instituição de uma união aduaneira nos moldes da *Zollverein* germânica não ecoou entre os países latino-americanos, uma vez que estes apresentavam economias com predominância do setor agroexportador. Como os impostos sobre importação de manufaturados constituíam importante fonte de lucro para aquelas nações, foram levantados diversos questionamentos quanto à viabilidade de se estabelecer uma união aduaneira, pois, por um lado, acarretaria em perda de receitas e, por outro, poderiam colocar sérios obstáculos a um eventual processo de industrialização.

Ademais, os países latino-americanos mostraram-se reticentes em isolar seus parceiros europeus por meio de barreiras alfandegárias, pois as economias dos países da América Latina eram mais competidoras do que complementares entre si (TOPIK, 2009, p. 97). Diante do fracasso em se estabelecer uma união alfandegária com alíquotas mínimas para todos os membros, os países foram encorajados pelos Estados Unidos a firmar acordos bilaterais de reciprocidade comercial, iniciativa para a qual os norte-americanos contaram com auxílio fundamental da delegação brasileira na Conferência:

Blaine estava encontrando dificuldades para convencer os delegados a concordar com a união alfandegária ou até mesmo com os tratados bilaterais. Os representantes da Argentina e do Chile eram os mais difíceis. Uma vez que a aprovação dos acordos comerciais por parte dos latino-americanos era o ponto central da campanha publicitária de Blaine para convencer o Congresso da ideia da reciprocidade, a intransigência desses países (Argentina e Chile) ameaçava arruinar a iniciativa comercial do Secretário de Estado, que buscou ajuda no Brasil (TOPIK, 2009, p. 130).

Clodoaldo Bueno, ao seu turno, defende que a iniciativa norte-americana foi relativamente exitosa e que se deveu, em parte, ao declínio da influência britânica nas Américas:

Os Estados Unidos, ao necessitar da expansão econômica para além de suas fronteiras para atender às demandas postas pelo estágio em que se encontrava seu capitalismo no início do século XX (e na busca da consolidação e ampliação de um sistema de poder), quiseram envolver toda a América Latina em torno de si, tratando-a como um todo. O sucesso do projeto hegemônico norte-americano, contudo, deveu-se, também, ao retraimento da potência britânica que até então havia imposto sua *pax* à região. (BUENO, 1997, p. 237).

Além da percepção de que os Estados Unidos estavam começando a deslocar a Europa na zona de influência latino-americana, pode-se afirmar que a Conferência teve outro resultado positivo, qual seja o poder de influenciar o Congresso norte-americano a adotar iniciativas com o objetivo de transformar o papel do Estado como agente do fomento das exportações (TOPIK, 2009, p. 100). Com efeito, após a I Conferência Americana, o Congresso dos EUA aprovou uma cláusula de reciprocidade para a tarifa McKinley, que ensejou diversos tratados de comércio bilaterais com os países latino-americanos.

Outro resultado prático da Conferência foi a concordância do congresso dos Estados Unidos em institucionalizar as pretensões norte-americanas rumo ao sul do continente por meio da criação da União Internacional das Repúblicas Americanas – um fórum destinado ao debate de questões internacionais – e do Bureau Comercial das Repúblicas Americanas – um escritório de promoção de exportações. A União das Repúblicas, todavia, não foi bem recebida pelas nações latino-americanas. Muitos países temiam que os EUA pusessem em marcha no Hemisfério Ocidental um processo de domínio continental semelhante ao adotado pelos impérios alemão e russo, que pregavam o pan-germanismo e o pan-eslavismo, respectivamente. À luz dos exemplos dados por aquelas duas potências europeias, houve certo receio de que os Estados Unidos estivessem dispostos a transformar a União Pan-americana em um disfarce para pretensões expansionistas e hegemônicas na região.

Luiz Alberto Moniz Bandeira, por outro lado, pondera que o maior acontecimento da Conferência foi a proclamação da república brasileira:

O Brasil, que, ainda como império, atendeu ao convite de Blaine, agora não seria mais a exceção, de quem as potências europeias esperavam a resistência às pretensões econômicas e comerciais dos Estados Unidos. (...) O hemisfério agora apresentava um panorama uniforme de repúblicas. Mais uma vitória do destino manifesto. A América para os Estados Unidos. (BANDEIRA, 2007, p. 189)

Cumprer ressaltar, por fim, que foi essa associação permanente das repúblicas do continente que deu origem, cinco décadas depois, à Organização dos Estados Americanos (GARCIA, 2000, p. 77).

Os primeiros passos da diplomacia republicana

No tocante à participação brasileira, se faz necessário ressaltar que a Proclamação da República ocorreu quando a I Conferência Internacional Americana já se encontrava em curso. Assim, quando a Conferência foi convocada e seus trabalhos foram iniciados, os diplomatas brasileiros estavam defendendo posições do Império, cujo principal objetivo na reunião era opor-se ao monroísmo defendido pelos EUA. Essa coincidência foi particularmente significativa, pois foi durante a Conferência que o novo regime teria a primeira oportunidade de diferenciar-se das posições até então adotadas pela diplomacia imperial.

O Brasil do Segundo Reinado nutria uma auto-imagem de uma monarquia européia, o que o levava a vislumbrar as repúblicas de seu entorno como uma ameaça ao regime monárquico. Fomentava-se a ideia de que repúblicas eram bárbaras e violentas. Desta feita, o Brasil era visto com desconfiança pelos vizinhos e, por sua vez, não se identificava com o discurso de bolivarianismo.

O Brasil imperial demonstrava falta de interesse em participar das Conferências Pan-americanas convocadas anteriormente: Panamá (1826), Lima (1847), Santiago (1856) e Lima (1864). A diplomacia do Segundo Reinado não se furtava de criticar os ideais bolivarianos por considerá-los demasiadamente idealistas, o que se contrapunha ao realismo que o Império tentava imprimir às suas relações com os vizinhos das Américas. Ademais, o discurso bolivariano não guardava correspondência com as linhas mestras da diplomacia imperial, uma vez que a principal preocupação da América hispânica era enfrentar conjuntamente perigos externos, sobretudo as ameaças de sua ex-metrópole. Portanto, o governo brasileiro “não tinha interesse em integrar tais ligas de defesa e preferia acertadamente manter sua neutralidade, embora apoiasse politicamente os latino-americanos” (BUENO; CERVO, 2002, p. 142), o que explica o relativo isolamento brasileiro no tocante a essa matéria.

O Brasil, no entanto, conseguia contrapor habilmente os ideais bolivarianos e lograva, com êxito, impedir o surgimento de sentimentos antibrasileiros nos referidos Congressos:

O governo brasileiro contrapunha à diplomacia idealista do pan-americanismo sua própria diplomacia realista, pela qual resolveu ou encaminhou satisfatoriamente todos os problemas de relacionamento. (...) Diante dos congressos, a Chancelaria brasileira revelava-se hábil e flexível. Nunca obstou cateoricamente ao movimento, para evitar que evoluísse no sentido de um foro hispânico e antibrasileiro. As rivalidades inter-hispano-americanas tranquilizavam-na quanto a isso, mas convinha acompanhar congresso por congresso, referir, a cada vez, a decisão de participar ou não às conveniências políticas e protelar, enfim, a presença. Assim o fez. (BUENO; CERVO, 2002, p. 142).

Contrariando a prática adotada durante todo o século XIX, a diplomacia imperial resolveu participar ativamente da I Conferência Internacional Americana realizada em Washington em 1889-1890. Dessa vez, a mudança ocorreu em razão de uma alteração qualitativa no movimento pan-americano: ele seria encabeçado pelos norte-americanos. A expectativa era, por conseguinte, que o caráter idealista e bolivariano das conferências anteriores desse lugar a discussões mais pragmáticas em Washington.

Contribuíram também outras razões, conforme aponta Amado Luiz Cervo:

Várias razões determinavam à diplomacia imperial fazer-se representar enfim nos congressos pan-americanos. Passava ela por uma fase de distensão e impulso universalista, não lhe convindo, pela lógica, manter seu isolamento continental, e sim aderir ou pelo menos debater os convênios que vinham sendo firmados por inúmeros Estados. Se lhe aborrecia historicamente a doutrina do arbitramento dos litígios internacionais, era óbvio que se estava engajando nessa prática, tanto como juiz quanto como parte interessada. Uma revisão de expectativas estava pois em curso, conforme o ideal pan-americano. (BUENO; CERVO, 2002, p. 143).

O chefe da delegação brasileira no início da Conferência, o ex-republicano e então monarquista Lafayette Rodrigues Pereira, havia recebido instruções do Império que continham diversas reservas à realização do encontro. Como assevera Clodoaldo Bueno, “os diplomatas do Império percebiam que os Estados Unidos estavam consolidando um subsistema de poder no continente americano e, por isso, reagiram desfavoravelmente às iniciativas que pudessem tolher a liberdade de ação do país” (BUENO; CERVO, 2002, p. 170).

Derrubada a monarquia, o Governo Provisório renovou os poderes de Lafayette Rodrigues, mas este solicitou seu desligamento da chefia da delegação brasileira e o novo Ministro das Relações Exteriores, Quintino Bocaiúva, nomeou em seu lugar um signatário do Manifesto Republicano de 1870, que era o então Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário do Brasil em Washington: Salvador de Mendonça. As instruções por ele recebidas o autorizavam a conferir “espírito americano” às ordens oriundas do regime anterior, o que, na prática, significava:

Ingressar o Brasil numa fase de aproximação íntima com os países da América, especialmente os Estados Unidos, mudando, dessa forma, a atitude do Império, que era de reticência, cautela e não envolvimento. (...) A missão especial junto à I Conferência Internacional Americana, que ao partir do Rio de Janeiro recebera do Gabinete da monarquia instruções que continham prevenções contra os Estados Unidos, alterou sua conduta no sentido de, descontadas pequenas diferenças, estabelecer perfeito entendimento com a delegação norte-americana. (BUENO; CERVO, 2002, p. 171).

O Brasil também teria um importante papel a desempenhar no tocante às aspirações norte-americanas para a I Conferência. O desejo de Blaine de firmar acordos comerciais com as nações latino-americanas encontrou muita resistência e o Secretário de Estado buscou apoio brasileiro aos seus pleitos: “o auxílio do Brasil era vital na Conferência Pan-Americana, que a essa altura ia de vento em popa. Blaine estava encontrando dificuldades para convencer os delegados a concordar com a união alfandegária ou até mesmo com os tratados bilaterais” (BUENO; CERVO, 2002, p. 171).

Ponto nevrálgico na mudança de postura da diplomacia republicana em relação à imperial foi no que tange à condução da questão do arbitramento. Salvador de Mendonça e a delegação argentina lograram obter a aprovação dos projetos de arbitramento obrigatório e da abolição da conquista. A doutrina do arbitramento internacional era vista com receio pelos diplomatas do Império, que a consideravam uma submissão à órbita de poder dos Estados Unidos, uma vez que este país poderia reivindicar a posição de árbitro perpétuo da América. Luiz Alberto Muniz Bandeira ilustra essa mudança de postura da diplomacia republicana em contraste com a política externa do regime monárquico:

Salvador de Mendonça inaugurava uma linha de entendimento com os Estados Unidos, que estabelecia suspeitas no ânimo de alguns delegados latino-americanos. Isto não significava, todavia, que levasse a colaboração às raias do servilismo. Os Estados Unidos, que defendiam o arbitramento

obrigatório, opunham-se, tenaz e intransigentemente, à eliminação da conquista do Direito Internacional. James G. Blaine, secretário de Estado, chegou mesmo a declarar que, “em matéria de conquista, não desejava ficar de mãos atadas”. Salvador de Mendonça, como chefe da delegação do Brasil republicano, insistiu, não cedeu e, finalmente, obteve a sua aprovação para o projeto, embora, posteriormente, os Estados Unidos não o homologassem. (BANDEIRA, 2007, p. 204).

Conquanto Salvador de Mendonça considerasse este o resultado mais proveitoso da I Conferência, disputas quanto à sucessão presidencial norte-americana que opuseram Harrison a Blaine obstaram a aprovação do arbitramento obrigatório no Senado estadunidense.

Há quem discorde, no entanto, da inflexão promovida por Salvador de Mendonça nas tratativas com os Estados Unidos. Amado Cervo, por exemplo, assevera que Mendonça rompeu com uma tradição cordial – porém autônoma – herdada do Império, e tornou-a caudatária dos interesses políticos e econômicos norte-americanos (BUENO; CERVO, 2002, p. 144-145).

Faz-se necessário analisar a singularidade da posição de Salvador de Mendonça no que tange às negociações com os EUA. Nos países latino-americanos, era comum apenas o Presidente e o Ministro da Fazenda participarem da execução da política exterior e da negociação de acordos. Por suas ligações pessoais com norte-americanos influentes, Salvador de Mendonça conseguiu alçar o Ministério das Relações Exteriores e a Legação em Washington a um grau de autoridade sem precedentes. Concorreu para isso a amizade que ele cultivava com James Blaine e a sua ativa participação na negociação do tratado comercial com os Estados Unidos. Morando em Nova York há quinze anos como Cônsul brasileiro e casado com uma americana, o novo chefe da missão brasileira na Conferência Americana possuía notável familiaridade com os procedimentos da política estadunidense. Além disso, “ele e Blaine conversavam com frequência em caminhadas matinais, após as quais Mendonça apresentava a posição de Blaine a seus colegas diplomatas na conferência” (TOPIK, 2009, p. 131).

A Nova República logrou empregar a participação brasileira à I Conferência Internacional Americana em Washington para começar a diferenciar-se da diplomacia imperial. Apesar de a decisão de participar da Conferência tenha partido do Império, os enviados brasileiros souberam conferir “espírito republicano” aos seus posicionamentos após o Quinze de Novembro e contribuíram para inserir o Brasil de forma diferenciada no tabuleiro geopolítico continental.

A ascensão de novos atores foi importante para ajudar a dissipar traços de antiamericanismo na formulação da política externa brasileira e conferir maior pragmatismo ao relacionamento bilateral. O bom relacionamento entre Salvador de Mendonça e James Blaine, somado à influência exercida por Charles Flint, contribuiu decisivamente para que o Brasil assinasse, um ano após o término da I Conferência Internacional Americana, um acordo aduaneiro com Estados Unidos, tornando-se o primeiro país a celebrar um pacto comercial sujeito às cláusulas de reciprocidade da tarifa McKinley.

5. O CONVÊNIO ADUANEIRO DE 1891

A oportunidade para a celebração de um tratado sobre açúcar

Uma série de acontecimentos no ano de 1890 impulsionou o desejo de o Governo Provisório celebrar um acordo comercial com os Estados Unidos da América. A hostilidade europeia ao novo regime não havia diminuído, os investimentos estrangeiros estavam em declínio, a obtenção de empréstimos junto a instituições europeias havia sido dificultada e, como consequência, o balanço de pagamentos brasileira tornou-se deficitário. No plano interno, a falta de entusiasmo do povo com o novo regime, a divisão na base de sustentação do Governo Provisório motivada pelas medidas autoritárias e a vertente conservadora de Deodoro da Fonseca contribuíram para seu isolamento político.

A leitura dos discursos parlamentares leva à conclusão de que o Ministério das Relações Exteriores não gozava de prestígio no Legislativo Federal. Além de se lhe destinar pequena dotação orçamentária (...), pedia-se o fechamento de algumas legações e a unificação de outras. Observava-se por parte dos recém-chegados ao poder a tendência de aproximação do Brasil com países situados no espaço americano, notadamente os Estados Unidos, e de retraimento das relações com a Europa. (BUENO; CERVO, 2002, p.163).

O Generalíssimo necessitava de um contrapeso aos republicanos do Sudeste que lhe faziam oposição e encontrou o que procurava nos produtores açucareiros nordestinos, que eram muito dependentes do governo central àquela altura. Mas o apoio dos proprietários de terra nordestinos não seria facilmente obtido:

A necessidade do Nordeste pela monarquia não se traduzia necessariamente no apoio a Deodoro em sua luta contra os republicanos do Sudeste. Afinal de contas, o marechal derrubara a monarquia e substituíra a elite local por oficiais militares nos estados. Ele precisava de um incentivo para oferecer à elite nordestina, e encontrou um doce estímulo no mercado açucareiro dos Estados Unidos (TOPIK, 2009, p. 140).

A expectativa era de que a oferta de açúcar produzido no Nordeste apresentasse tamanha elasticidade que suprisse, no curto prazo, toda a procura norte-americana. De forma ideal, era preciso que a indústria açucareira nordestina respondesse rapidamente ao incentivo externo, de tal sorte que atendesse à demanda, superasse a concorrência e

mantivesse a capacidade de produzir a baixo custo. Dessa forma, quando se encerrasse a concessão aduaneira, a agroindústria do Nordeste continuaria a fornecer açúcar para o mercado norte-americano a preços competitivos.

O Brasil encontrava-se excluído do mercado açucareiro europeu em razão da concorrência com o açúcar antilhano e do desenvolvimento da beterraba sacarina. As potências europeias haviam entrado de forma decidida nesse mercado acirrado e estavam empreendendo uma competição ferrenha, aliando a proteção de seu mercado interno com políticas de estímulo a exportações. A produção europeia atingiu níveis tão altos que os preços do açúcar começaram a declinar no mercado internacional. Além disso, as reuniões entre os países europeus com vistas a estabilizar o mercado açucareiro excluía reiteradamente o Brasil e os Estados Unidos (um dos principais produtores e um dos principais consumidores, respectivamente). Era natural que a República brasileira procurasse uma saída para as pressões da Europa e, rompendo com a política exterior do Império, aceitasse um tratado com os Estados Unidos (BANDEIRA, 2007, p. 204).

Diante do menosprezo demonstrado pelos europeus e das vicissitudes do mercado açucareiro mundial, o mercado norte-americano se tornou muito atrativo para a produção açucareira brasileira. Ao contrário do café, que já tinha isenção tarifária para entrada nos EUA desde 1872, o açúcar brasileiro tinha muitos concorrentes no mercado mundial. Em 1889, os EUA eram o segundo maior mercado consumidor do mundo, mas apenas 10% do fornecimento era suprido por fornecedores domésticos. A assinatura do Acordo Blaine-Mendonça ofereceria não somente uma vantagem competitiva ao Brasil, como também resultaria em oportunidades comerciais e diplomáticas para o país dentro da zona de influência exercida pelos norte-americanos nas Américas.

O debate em torno do tratado

A celebração do Convênio Aduaneiro de 1891 foi resultado de um processo que transcendeu a mudança de regime no Brasil. Com efeito, Dom Pedro II já tencionava formalizar as crescentes relações comerciais do Brasil com os Estados Unidos por meio de um acordo tarifário. As novas possibilidades que se abriam na economia brasileira no fim do século XIX, aliadas às pretensões norte-americanas de expandir

sua influência sobre o continente Americano já propiciavam, desde o fim do Império, gestões com vistas a firmar uma parceria bilateral: “O desejo de dom Pedro de estabelecer um tratado comercial com os Estados Unidos fazia parte de uma estratégia mais ampla para incrementar a soberania e a autonomia nacionais. (...) O imperador do Brasil não foi, de modo algum, forçado a estabelecer negociações comerciais” (TOPIK, 2009, p. 118).

Firmar um tratado comercial com o Brasil era um desejo acalentado pelo governo dos EUA há alguns anos. Pessoalmente, Dom Pedro II era defensor da institucionalização do intercâmbio comercial com os EUA, mas os sucessivos gabinetes sempre se opunham à ideia. Até mesmo durante o Governo Provisório se reconhecia que a ideia de celebração de um convênio aduaneiro teria sido originada durante o Império.

Nas instruções passadas pelo visconde de Ouro Preto a Lafayette Rodrigues Pereira, podia-se notar, todavia, que o Brasil ainda se mostrava reticente a estabelecer uma união aduaneira com os Estados Unidos (BUENO, 1995, p. 118). A única concessão que poderia ser aceita pelo gabinete imperial seria a livre entrada de querosene norte-americana no Brasil em troca de igual tratamento para o açúcar brasileiro no mercado estadunidense.

Vê-se, pois, que tanto no âmbito da Conferência Internacional Americana quanto bilateralmente, o Império vinha opondo resistência a qualquer acordo geral sobre tarifas alfandegárias, só aceitando negociar sobre itens específicos, tendo em vista especialmente o fomento da venda de açúcar e do café, então os dois principais itens da pauta das exportações brasileiras (BUENO, 1995, p. 119).

Entretanto, o comércio bilateral era assimétrico e mais vantajoso para o lado brasileiro, o que motivou Blaine a propor a celebração de um tratado entre ambos os países à luz da nova lei de tarifas que havia sido aprovada no Congresso norte-americano. Destarte, o Parlamento estadunidense aprovou a tarifa McKinley, que aumentava muito a tarifa de acesso a vários produtos. A partir de então, a concessão de isenções tarifárias a alguns produtos – como açúcar e café – estaria condicionada à atribuição de vantagens recíprocas entre os países. Isso forçaria o Brasil a adotar um convênio aduaneiro, sob pena de incidirem sobre seus produtos impostos alfandegários estipulados em seção especial (BUENO, 1995, p. 125).

A Primeira Conferência Internacional Americana em Washington, por conseguinte, representou a gênese da assinatura do acordo aduaneiro. Mas foi somente em 31 de janeiro de 1891 que o convênio foi enfim firmado, por Salvador de Mendonça, em nome do Brasil, e por James Blaine, pelo lado norte-americano.

Críticas ao Convênio Aduaneiro de 1891 e as reações por parte do governo

A celebração do acordo sem o referendo do Congresso (que se encontrava então reunido apenas para elaborar a nova Constituição) indispsôs o governo com o Parlamento, que não poupou Deodoro pela sua forma autocrática de governar. A relutância em aceitar um acordo aduaneiro derivava, em boa medida, do trauma causado pelos tratados de 1826 celebrados com a Inglaterra. Com efeito, aqueles convênios haviam gerado dependência crônica da Inglaterra e fomentado uma aversão do Parlamento à assinatura de tratados durante boa parte do século XIX (BUENO; CERVO, 2002, p. 72). Steven Topik, por outro lado, sustenta que as reações ao pacto no Brasil foram condicionadas, sobretudo, por disputas políticas domésticas e não por aspectos de política externa. O acordo comercial foi apanhado no fogo cruzado entre Deodoro e o Congresso, entre ex-monarquistas e republicanos históricos, entre Nordeste e o Sudeste e entre centralistas e federalistas. (TOPIK, 2009, p. 144). Cumpre ressaltar também a cisão entre cafeicultores e industriais provocada pelo Acordo Aduaneiro:

A política de aproximação entre Brasil e Estados Unidos, que convinha aos cafeicultores que para lá enviavam boa parte do café, desagradava a outros setores da opinião. O inverso se poderia dizer em relação à política industrialista pleiteada pelos industriais, que, satisfazendo a estes, desagradava à lavoura e ao comércio importador. Profundas divergências separavam os cafeicultores dos industriais quando se tratava de discutir a política de proteção à indústria. O governo, pressionado por uns e outros, desenvolvia uma política hesitante e instável, descontentando finalmente a todos.²² Protecionistas e antiprotecionistas divergiam na Câmara a propósito da política econômica. (...) A ideologia dos industrialistas, caracterizada por um tom nacionalista e protecionista, opunha-se à ideologia antiprotecionista das classes rurais que eram apoiadas pelos grupos importadores. (...) As queixas e os descontentamentos indispunham uma parte da nação contra o governo. A animosidade era dirigida particularmente contra a oligarquia paulista que detinha o poder. A conjuntura favorecia o aparecimento de novas interpretações do movimento republicano. (COSTA, 1998. p.399)

Havia também preocupação por parte dos governadores estaduais quanto aos prejuízos que a entrada de produtos norte-americanos acarretaria à economia de diversos estados, conforme denota a Circular de 26 de setembro de 1891 do Ministro das Relações Exteriores Justo Chermont endereçada aos governadores:

Necessito saber quais são os artigos de produção ou indústria desse estado que sejam prejudicados pelos favores concedidos no recente acordo aduaneiro a artigos similares dos Estados Unidos da América. Peço-vos que me informeis com urgência a esse respeito, dizendo-me ao mesmo tempo o que vos pareça conveniente fazer-se para se evitar esse prejuízo (FRANCO, 2005, p. 32).

Os países europeus também julgavam seus interesses comerciais prejudicados pelo Acordo Aduaneiro de 1891 e pressionavam o Governo Provisório para obter favores semelhantes aos concedidos aos produtos norte-americanos. O então Ministro da Fazenda, Ruy Barbosa, renunciou à pasta em decorrência da forma final que o convênio adquiriu. A oposição de Rui Barbosa consistia no fato de os Estados Unidos não terem concedido exclusividade ao açúcar brasileiro no mercado daquele país. O político entendia que o convênio só poderia ter sido assinado se houvesse garantia expressa de que as condições favoráveis outorgadas ao Brasil não fossem estendidas a outras nações. Para lamento de Barbosa, apenas três meses após a ratificação do convênio, os EUA celebraram um acordo semelhante com a Espanha, concedendo livre entrada ao açúcar ibérico.

A assinatura do tratado entre os EUA e a Espanha foi suficiente para o aumento das críticas, que julgavam o acordo lesivo aos interesses brasileiros, pois os norte-americanos estavam estendendo as mesmas vantagens aos concorrentes. De fato, a posição do açúcar nacional no mercado dos Estados Unidos voltava à posição anterior à celebração da convenção aduaneira, com a diferença que o governo havia perdido boa parte de sua receita relativa a produtos alfandegários. Havia temores de que o acordo entre Espanha e EUA colocaria em nítida desvantagem o açúcar brasileiro, uma vez que a produção nacional não teria condições de competir com a cubana e a antilhana. Membros do parlamento reivindicavam a obtenção de cláusula separada ao tratado com a finalidade de assegurar que os favores aduaneiros ficassem restritos ao açúcar brasileiro, sob pena de denúncia do Acordo Blaine-Mendonça.

Recebendo críticas das mais diversas correntes, Salvador de Mendonça ressaltou que Blaine lhe havia prometido que não seria assinado nenhum outro

convênio de reciprocidade com os concorrentes brasileiros no mercado de açúcar mundial, sobretudo no que se referia à Espanha ou à Grã-Bretanha.

O Acordo Aduaneiro de 1891 transbordava, pois, a esfera econômica e servia como instrumento de aproximação entre o Brasil e os Estados Unidos. A pressão dos produtores rurais no Parlamento era grande, mas os membros do poder Executivo tinham em perspectiva os possíveis desdobramentos que a denúncia do tratado poderia acarretar. Mendonça, por conseguinte, manteve sua posição inicial e defendeu-se alegando que eventual denúncia do tratado àquela altura poderia comprometer as pretensões brasileiras no arbitramento da questão das Missões. Desta maneira, o Brasil desejava “adoçar a boca do juiz” que faria o arbitramento internacional da disputa com a Argentina (TOPIK, 2009, p. 145). O plenipotenciário brasileiro estava certo de que um passo em falso naquele momento no relacionamento com os EUA causaria “um rompimento de relações com este país, a retirada do ministro americano em 24 horas e uma guerra de tarifas, em que não temos senão a perder, além de vantagens comerciais hoje certas, a amizade do país que sempre nos tratou com respeito” (TOPIK, 2009, p. 172).

Ficava claro, portanto, que Salvador de Mendonça e Deodoro da Fonseca estavam colocando mais em jogo do que um simples acordo aduaneiro com os Estados Unidos. O apelo ao apoio parlamentar, todavia, fracassou. O sucesso de uma aliança comercial com os Estados Unidos, àquela altura, tinha implicações em todo o relacionamento que o novo regime republicano empreendia com a potência continental em ascensão.

Ao ver sua base de sustentação minada no parlamento, o Generalíssimo dissolveu o Congresso em três de novembro de 1891, motivado, em parte, pela defesa do acordo comercial com os norte-americanos (TOPIK, 2009, p. 173).

Presidente republica por decreto de ontem dissolveu Congresso Nacional, convocando nação para eleger novos representantes em época que ele fixará. Distrito Federal e cidade de Niterói declarados estado sítio por dois meses. Estas resoluções são provocadas pelo procedimento do Congresso e pelos esforços que fazem restauradores contra as instituições republicanas. Presidente dirige à nação manifesto que o justifica. Exército e Armada com o governo. Tranqüilidade completa aqui e nos estados. O governo a manterá todo o transe. Constituição Federal será respeitada também serão todos compromissos da nação (FRANCO, 2005, p. 33).

Conforme o telegrama acima expedido a diversas legações brasileiras em Madri, Paris, Bruxelas, Berlim, Berna, Viena, Roma, Santa Sé, Londres, Washington e

Caracas, Deodoro da Fonseca acreditava que mais uma medida autocrática ajudaria a aplacar momentaneamente os ânimos contrários ao seu governo (e ao acordo aduaneiro). Vinte dias depois, no entanto, foi forçado a renunciar por falta de apoio (GARCIA, 2000, p. 78).

Embora não se tivesse, durante o Governo Provisório, dimensão exata acerca dos eventuais benefícios ou prejuízos que o Acordo Aduaneiro poderia ensejar na esfera comercial, cumpre ressaltar a postura pragmática e a visão de longo prazo que os formuladores da política externa adotaram no relacionamento bilateral. Para uma república recém-proclamada e que se encontrava vulnerável tanto interna como externamente, a adesão a um tratado aduaneiro com a nova potência ascendente poderia trazer frutos que extrapolavam o plano comercial, como no que se refere ao arbitramento da questão das Missões.

6. CONCLUSÃO

Conquanto a bandeira, o nome do país e até mesmo a Constituição de 1891 tenham sido claramente inspiradas no modelo representado pelos Estados Unidos da América, não se pode assegurar que a mudança de regime representou uma reorientação imediata da política externa brasileira, uma vez que a institucionalização do relacionamento com os EUA após o Quinze de Novembro teria apenas formalizado o alinhamento que já se encontrava em marcha ao final do regime monárquico.

À luz do recorte temporal e espacial que foi realizado no presente artigo, a preocupação com a manutenção do novo regime constituía a pedra angular do relacionamento brasileiro com os Estados Unidos da América durante o Governo Provisório. A instabilidade verificada na aurora do regime republicano brasileiro teria convencido os estadistas brasileiros da conveniência em se estreitar os laços com aquela potência continental.

A proclamação da república brasileira é contemporânea das iniciativas norte-americanas de estabelecer seu subsistema de poder na América Latina, a que se contrapunham os interesses britânicos na região, até então hegemônicos. Conforme se pôde depreender, a decisão de estabelecer um pacto de reciprocidade com os EUA em 1891 partiu de setores que buscavam enfraquecer o domínio britânico sobre o Brasil (notadamente barões do açúcar ex-monarquistas) e não do setor exportador de café, que estava em clara ascensão à época da Proclamação da República. Ademais, Paul Singer pondera que “o tratado com os Estados Unidos suscitou fortes polêmicas no Brasil, mas teve pequena influência sobre as trocas comerciais” (SINGER, 1985, p. 375).

Apesar de protelado, o reconhecimento do advento da República no Brasil foi levado a cabo de maneira rápida pelos EUA, que se anteciparam às potências européias. De fato, a transição para a República ocasionou a migração da política externa brasileira de uma posição mais autônoma para uma aproximação maior da potência hegemônica norte-americana.

A assinatura de acordo aduaneiro com o Brasil, por exemplo, era tema defendido pelos Estados Unidos muitos antes de 1889. Os governos da Europa, por

outro lado, esperavam que o Brasil, como monarquia, se opusesse às pretensões norte-americanas. A Proclamação da República, todavia, modificou o panorama.

A maior preocupação do corpo diplomático brasileiro, no início da era republicana, foi desconstruir no exterior a imagem negativa que as convulsões internas brasileiras haviam impresso ao nascimento da república.

Embora se pudessem identificar traços de idealismo no relacionamento bilateral durante o governo Deodoro da Fonseca, restou comprovada a tese de que os formuladores da política externa desejavam imprimir uma abordagem mais pragmática aos laços com os Estados Unidos, notadamente face aos cuidados que inspirava o arbitramento da questão das Missões.

Se o Império havia sido marcado pelo europeísmo, a República buscou identificar-se com os ideais do americanismo (mas não só norte-americanismo). O idealismo inicial da República com relação aos países sul-americanos logo foi substituído por uma abordagem mais pragmática, em face dos cuidados que inspirava a atuação argentina na bacia do Prata (o país estava armando fortemente sua marinha).

7. FICHA BIBLIOGRÁFICA

ALONSO, Ângela. **Ideias em movimento: a Geração de 1870 na crise do Brasil- Império.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. **Textos políticos da história do Brasil.** 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2002. 2 v.

BUENO, Clodoaldo. **A República e sua política exterior (1889-1902).** São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

_____. **Da Pax Britannica à hegemonia norte-americana: o integracionismo nas Conferências Internacionais Americanas (1826-1906).** Estudos Históricos, v. 10, nº 20, p. 231-250, 1997.

_____; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil.** 2. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

BURNS, Bradford. As Relações Internacionais do Brasil durante a Primeira República. In: COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República – momentos decisivos.** 6. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

FAUSTO, Boris et. al. **História Geral da Civilização Brasileira.** 3. ed. São Paulo: Difel, 1985. 2 v. p. 375-400.

_____. **História do Brasil.** 13. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FRANCO, Álvaro da Costa. **Cadernos do CHDD**. Brasília: FUNAG, 2005. ano 4. n. 6.

GARCIA, Eugenio Vargas. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 2000.

LINHARES, Maria Yedda (Org.). **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

SILVA, Hélio. **1889: A República não esperou o amanhecer**. Porto Alegre: L&PM, 2005.

SINGER, Paul. O Brasil no Contexto do Capitalismo Internacional. 1889-1930. In: FAUSTO, Boris et. al. **História Geral da Civilização Brasileira**. 4. ed. São Paulo: Difel, 1985. 1 v. p. 345-390.

TOPIK, Steven. **Comércio e canhoneiras: Brasil e Estados Unidos na Era dos Impérios (1889-97)**. Tradução de Angela Pessoa. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

ZAKARIA, Fareed. **From Wealth to Power: the unusual origins of America's world role**. Princeton: Princeton University Press, 1998.