

## **POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NOS ÚLTIMOS ANOS DO IMPÉRIO: UMA LEITURA A PARTIR DE SALVADOR DE MENDONÇA**

Américo Alves de Lyra Júnior\*

**Resumo:** O texto apresenta mudanças na política externa brasileira para os Estados Unidos nos últimos anos da Monarquia. As mudanças são observadas pelas memórias de Salvador de Mendonça. Foi representante diplomático e depois Ministro Plenipotenciário do Brasil em Washington, que procurou convencer membros das elites políticas da Monarquia acerca do que considerava oportuno para o desenvolvimento da sua nação.

**Palavra-chave:** Salvador de Mendonça, Política Externa, Estados Unidos

**Abstract:** The text show changes from brazilian's foreign policy to the United States in the end years of the Monarchy. The changes are observed by the memory of Salvador de Mendonça. He was a representative diplomat and lately became the Brazilian Plenipotenciary Minister in Washington, that searched persuade elites politics members of the monarchy about the progress in his country.

**Key-words:** Salvador de Mendonça, Foreign policy, United States.

A política externa do Brasil sofreu mudanças no período compreendido entre as décadas de 1870 e a de 1880. Na primeira, situa-se o término da guerra no Sul, a qual permitiu, de acordo com Amado Cervo (2001, p. 109), a ascensão e a queda da política do Império brasileiro. Por meio desta, pretendeu-se tornar o país uma potência periférica regional que seria autoformulada, contínua e racional por que guiada por objetivos próprios. Antes da derrocada da Monarquia, no ano de 1889, essas mudanças de fundamento da política externa se manifestaram por tendências de distensão e de universalismo até a emergência da República.

A distensão deu-se por três razões de Estado: os bons resultados na guerra no Sul<sup>1</sup>, o fim dos atritos com a Inglaterra por conta de questões fronteiriças e o estabelecimento de novas relações com a República da Argentina sem o recurso da guerra posto que, segundo Cervo (p. 134-135), a diplomacia procurou pender a balança de poder para o Brasil. Para lograr o intento, tentaram-se atrair alguns países hispano-americanos para a esfera de

---

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

<sup>1</sup> O citado confronto representou um conjunto de disputas com os países da Bacia do Prata que, segundo Amado Cervo (2001, p. 109), passaram por sete fases assim distribuídas: cooperação para defesa das independências (1822-24); guerra da Cisplatina (1825-28); política de neutralidade (1828-43); intervenção (1844-52); presença brasileira ativa (1851-64); novamente a intervenção (1864-76) e o retraimento vigilante (1877-89).

influência brasileira, como a Bolívia e o Chile. Ao primeiro se prometeu, por meio de um tratado de amizade assinado em 1867, uma saída para a Bacia Amazônica e o uso da estrada Madeira-Mamoré, a ser construída. Com o Chile, deu-se a troca de representantes diplomáticos de alto nível. No caso da Inglaterra, como lembra Leslie Bethell (2001, p. 589), suas relações com a América Latina eram, no período em tela, comercialmente favoráveis de modo que os interesses políticos ingleses estavam contemplados no continente americano.

O universalismo, por seu turno, baseou-se na busca de extensão e de prestígio para a ação externa da Monarquia. Para isso, o imperador visitava diversas regiões do mundo e o país participava de feiras, foros de arbitramento e congressos internacionais. Procuravam-se, também, contatos com o Oriente e o Brasil envolvia-se com o pan-americanismo em companhia dos Estados Unidos, mas com reservas. A diplomacia do Império brasileiro temia um sistema interamericano por entender que nele, os estadunidenses imporiam sua força e também conquistariam sua hegemonia. Além do que, a simpatia dessa diplomacia estava, ainda, voltada para a Europa.

No tocante à aproximação do Brasil com os Estados Unidos, Salvador de Mendonça (1913, p. 82) comentou sua conversa com o presidente norte-americano Grover Cleveland e posterior comunicação da mesma a Pedro II no ano de 1887. O presidente desejava um tratado comercial com a Monarquia brasileira por entender que "os bons negócios fazem os bons amigos". Os interesses estadunidenses nas demais nações americanas era, a esse tempo, de caráter comercial, o que se manifestaria na Primeira Conferência Internacional Americana.

O presidente dos Estados Unidos Grover Cleveland afirmava ser do seu intento a amizade das nações do continente americano, como previsto pela Doutrina de Monroe. Informava que Mc Greary havia apresentado projeto de lei<sup>2</sup> que permitia ao presidente convidar as nações americanas para uma conferência, na qual seriam estudadas a expansão dos mercados e o melhoramento das relações comerciais sob a égide da paz. A Conferência Internacional Americana ocorria em um período de crescimento comercial e industrial para a economia estadunidense, colocando, a partir da segunda metade do século XIX, os fatores econômicos e financeiros em posição privilegiada no relacionamento entre os Estados Unidos com os demais países. James Blaine convocaria as nações do hemisfério, excetuando-se o Canadá, para a conferência internacional americana nesse contexto (BUENO, 1997, p. 4).

---

<sup>2</sup> O projeto de lei foi apresentado a 29 de março de 1886.

Pedro II, que estava na Europa, gostou do que ouviu e orientou Salvador de Mendonça (p. 85) a retornar ao Brasil para convencer o governo sobre a urgência do pretendido tratado comercial. Mendonça chegou ao Rio de Janeiro no mês de dezembro de 1887 para conversar com o governo, o qual era conservador. Ele encontrou resistências àquele tratado comercial no governo por parte de Francisco Belisário, ministro da fazenda, que entendia a aproximação com os Estados Unidos como prejudicial à Monarquia brasileira. Com a mudança de gabinete, Salvador de Mendonça pensou poder obter algum êxito para o tratado, mas os conservadores continuaram no poder com o conselheiro João Alfredo e as resistências continuavam. No gabinete conservador de João Alfredo, Mendonça encontrou a indisposição do ministro de estrangeiros, Rodrigo Silva, do ministro da agricultura Antonio Prado e do ministro do Império Costa Pereira.

Outra ocasião em que o desejo de aproximação com os Estados Unidos se manifestou deu-se quando Pedro II chamou Mendonça a Petrópolis. O monarca expôs a intenção de convidar o presidente dos Estados Unidos para árbitro na questão das Missões.

Essa política de distensão e universalismo procurava, ao mesmo tempo, inserir o Brasil em um cenário internacional e dar respostas a uma vida doméstica conturbada, com problemas relativos à abolição da escravatura, a propaganda republicana e a necessidade de mão-de-obra. Problemas que, para Boris Fausto e Fernando J. Devoto (2004, p. 59), dizem respeito ao ocaso de uma classe dirigente e ao término de um sistema político, os quais não teriam deixado muitos nostálgicos no Brasil posto a República ter absorvido, com relativa velocidade, parcela significativa dos homens públicos do regime decaído.

No caso da inserção internacional do Brasil, as relações internacionais baseavam-se na expansão colonial européia, no crescimento da concorrência internacional, em uma nova onda de progresso, na queda dos preços agrícolas, no retorno do protecionismo e na suas conseqüentes disputas de tarifas e rivalidades quando fracassavam os concertos em torno dos tratados de comércio (CERVO, 2002, p. 130). Dessa forma, enfocam-se os ambientes políticos externos e internos que envolviam a atenção brasileira.

Quanto ao cenário internacional, três países se destacavam. A Alemanha bismarckiana, os Estados Unidos e o Japão adquiriram proeminência porque desejavam ampliar seu papel nesse cenário. Eles adotaram posturas imperialistas nas relações estabelecidas entre as nações. A Alemanha, por exemplo, administrava as relações inter-européias e os Estados Unidos ambicionavam o controle da América Latina por meio do comércio no momento em que a Inglaterra perdia o controle do equilíbrio do poder europeu.

Tendo esse cenário por pano de fundo, a proposta do presidente norte-americano Grover Cleveland a Salvador de Mendonça (p. 96) é bastante sugestiva. A Cleveland interessava as relações bilaterais Brasil/Estados Unidos econômica e politicamente. Mendonça as percebia como interessantes do ponto de vista econômico, porque favoreceria ao seu governo o escoamento da produção agrícola, bem como:

(...) podíamos ainda garantir a isenção de direitos, já existente para os nossos principaes productos de exportação, o café e a borracha, e alcançar isenção igual para o nosso assucar e alguns favores para outros productos nossos, carecedores de mercado, em troca de algumas concessões de nossa parte.

A penuria em que se achavam os Estados do Norte, - excepção feita do Pará e do Amazonas, - em razão do baixo preço que obtinha a sua produção, levou os tres estadistas<sup>3</sup> citados a acceitarem o meu alvitre, e ao deante veremos que se não enganaram.

Para os Estados Unidos, o mercado brasileiro representava uma oportunidade de enfrentar a concorrência e o domínio britânico na América Latina. Os estadunidenses, no último quartel do século XIX, redescobriram essa porção da América e formularam uma política externa pan-americana com claros objetivos econômicos. Na década de 1850 à década de 1870, comerciantes e industriais norte-americanos preferiram não concorrer com os ingleses e contribuíram para que seu governo privilegiasse tratados bilaterais com países latino-americanos. Com a mudança de planos, o mercado brasileiro tornou-se interessante por ser o mais próspero da América do Sul bem como, ao Brasil, pendia uma balança de poder favorável no continente sul-americano.

Como lembra Amado Cervo (p. 131), a saída brasileira do Prata prejudicou a estabilidade institucional e financeira da Argentina. No tocante ao Chile, o não pagamento da dívida afetou apenas o barão de Mauá que, de acordo com Jeronymo Ferreira Netto (2001), auxiliou financeiramente a Monarquia brasileira a pedido do visconde do Uruguai. A ajuda do barão se deu em virtude da França ter retirado recursos financeiros do Chile, no momento que o visconde procurava resolver a questão do Prata através do acesso fluvial a Mato Grosso. Por meio deste acesso fluvial, ele procurava estabelecer a política brasileira contra o governo de Rosas, de Buenos Aires, e o de Oribe, do Uruguai. O visconde do Uruguai adotava essa postura agressiva para atender a solicitação de Andrés Lamas, Ministro do Uruguai no Rio de Janeiro. Mas, com o término da questão, o governo do Brasil não cobrou as dívidas do Chile e abandonou Mauá a própria sorte. Para Cervo, a atitude do governo

---

<sup>3</sup> Os três estadistas citados são os conselheiros João Alfredo, José Antonio Saraiva e Thomaz Coelho.

contribuiu com interesses ingleses de falência internacional do barão de Mauá e do retorno das aplicações e regras de cobrança britânicas.

Outra vantagem dessas relações bilaterais, para o Brasil, se dava com seu projeto de modernização conservador, porque não previa indústrias de transformação de matérias-primas. Depois, o país acumulava excedentes por conta dos superávits da balança comercial. Estes excedentes contribuíram para amortizar empréstimos e custear as exportações, importações, transportes e seguros. Grover Cleveland solicitava esses recursos brasileiros para fazer negócios com os Estados Unidos, uma vez que havia um desequilíbrio comercial entre as duas nações americanas.

Salvador de Mendonça (p. 82) conversou com o presidente estadunidense que, na ocasião, comparou dados estatísticos sobre o comércio dos dois países. O Brasil só importava o equivalente a uma oitava parte do volume de produtos brasileiros que entravam nos Estados Unidos. As exportações deste eram taxadas na sua totalidade, enquanto as brasileiras alcançavam o índice de 6%. Grover Cleveland criticava esse desequilíbrio comercial que, segundo ele, prejudicava as duas maiores nações americanas.

Salvador de Mendonça (p. 84) contra argumentava no sentido de defender as rendas aduaneiras do Brasil. Mendonça noticiava que os Estados Unidos eram-nos superiores industrialmente e que poderiam fornecer tudo quanto os brasileiros importavam da Europa de modo a comprometer aquelas rendas aduaneiras, tidas como indispensáveis à despesa nacional. Mas o presidente Grover Cleveland insistia no equívoco do brasileiro quanto às rendas aduaneiras, porém, apresentou uma proposta como se observa na passagem a seguir:

(...) os Estados Unidos nã (sic) nos podiam fornecer 45% dessa importação que isso nos deixaria ainda renda avultada. Fazendo eu ali a conta aproximada do que renderiam esses 45% da nossa importação, pude provar-lhe a insufficiencia dessa receita para as nossas despesas administrativas. Offereceu-me então um alvitre radical: constituírem os Estados Unidos e o Brazil um *zolverein* com a troca de produtos livre de todos os direitos e impostos, sommarem as suas receitas (sic) aduaneiras e dividirem-'as depois por capitação. E logo mostrou-me que, em tal hypothese, a nossa renda triplicaria.

Mas, ao contrário do que possa parecer, existiam resistências, no mercado brasileiro, a pressão exterior que se identificava com os produtos da revolução industrial. Nacionalistas defendiam a manufatura nacional (CERVO, 2002, p. 138). Salvador de Mendonça, nos seus últimos artigos de jornal, insistiu em algumas teses nacionalistas, advogando em favor da

industrialização do Brasil. Neste ínterim, quanto a assuntos internos, a política doméstica apresentava sinais de fragilidade da Monarquia.

A Monarquia era acusada de manter o país no atraso tecnológico e de torná-lo um corpo estranho a América republicana. Reclamava-se a americanização do Brasil e sua modernização como alternativa viável para o desenvolvimento econômico e político da nação. Fábio Murici dos Santos (2005, p.1) comenta, a esse propósito, que a partir da segunda metade do século XIX, a América passou a representar um símbolo de rejuvenescimento e de purificação para parcela significativa de homens públicos e intelectuais ibero-americanos. No caso brasileiro precisamente, buscavam-se também referências para reformar o sistema monárquico, as quais miravam os Estados Unidos ou contemplavam uma utopia mais ampla de unidade continental. A América passava a ser, assim, uma noção que sugeria promessas para esse continente conferindo-lhe um papel decisivo nas próximas etapas da história humana.

As considerações de Salvador de Mendonça a respeito da simpatia brasileira pela América e pela República parecem concordar com a idéia de Fábio Murici dos Santos. Mendonça, que era defensor da inserção do Brasil no continente americano e militante republicano, afirmava que até a gente humilde, o povo analfabeto, escutava com adoração os oradores republicanos Lopes Trovão e Silva Jardim. A propaganda escrita, por seu turno, destinava-se aos homens educados. Dentre estes estavam os monarquistas vira-casacas que traíram a Monarquia e a incipiente República.

(...) A nossa Republica, puxada para o palco quando a encenação não estava completa, e exposta ás vistas da platéa admirada, - Aristide Lobo disse-a bestificada, - tem sido até hoje um verdadeiro conto do vigario para os republicanos sinceros que a queriam melhor que o regimen decaído. Como os crentes eram apenas um punhado de homens, suppriram-lhes a falta multidões de adhesistas, que para logo viram para onde se mudara a gamella do orçamento. Ora, como os monarchistas que vraram [sic] casaca não constituíam em sua maioria a flor do partido, é claro que os homens de mais elevada qualidade moral, quer liberaes quer conservadores, deixaram-se ficar aonde estavam e olharam com desdem para esta Republica sem republicanos (1913, p. 1-2).

Os monarquistas vira-casacas formavam uma aristocracia desprovida de valor, segundo Salvador de Mendonça (p. 94-95). Para Mendonça, essa aristocracia se afastou da Monarquia porque não possuía tradições meritórias ou de serviços à pátria e, conseqüentemente, não se sentia responsável pelos destinos da Coroa brasileira. Ela fazia simplesmente proteger seus interesses, os quais, uma vez ofendidos como o foram com a

abolição, deram-lhe a sensação de estar livre de qualquer compromisso com o monarca e o regime.

Salvador de Mendonça desferiu outros golpes de retórica contra a aristocracia brasileira. Mendonça lembrava que, na Europa, os aristocratas prestavam serviços às suas nações por que se sentiam comprometidos com elas. No Brasil, os aristocratas nunca se apresentaram para servir o país na guerra ou na paz. Na guerra, a aristocracia não conquistou terras ou dominou mares. Na paz, ela não prestou serviços relevantes nas artes ou nas ciências.

De acordo com Salvador de Mendonça (p. 95), os aristocratas, que não tinham títulos nobiliárquicos, faziam dos nomes de família os seus brasões. A experiência aristocrática brasileira era, assim, epidérmica e superficial. Daí porque arredaram o trono quando perderam suas fortunas, e se tornaram republicanos vira-casacas posto não estarem afeitos ao hábito de firmar compromissos com idéias mais nobres e projetos nacionais.

Para Salvador de Mendonça, os adesistas da República eram monarquistas vira-casacas e políticos inescrupulosos que não possuíam um projeto de nação e animavam-se apenas contra perdas materiais, como as causadas pela abolição. Esta tendo acontecido na Monarquia, a popularidade do regime diminuía sensivelmente. Mas nada impedira que eles se movessem contra a novel República, caso esta ferisse seus interesses ou mesmo não os beneficiasse nas fileiras públicas.

O americanismo e a americanização da política externa do Brasil, por seu turno, pertenciam enquanto discurso aos republicanos históricos, como Salvador de Mendonça. Mas sua prática indica um conjunto de transformações de sentidos na confecção da República brasileira, os quais Mendonça condenará ao afirmar que o regime brasileiro não se tornou, nem de longe, com o sonhado pelos republicanos de boa fé.

Por fim, observa-se que a Monarquia brasileira limitou suas relações internacionais na América aos Estados Unidos porque estas eram úteis no sentido de conquistar vantagens comerciais e proteger o país de retaliações. Como afirma Amado Cervo (2002, p. 140-41), construiu-se, assim, uma cordialidade pragmática e utilitária. Esta cordialidade não incluía, propriamente, o continente sul-americano que não foi plenamente contemplado como o seria nos primórdios da República ao tom das mudanças de sentido do pan-americanismo norte-americano.

## **Bibliografia**

BETHELL, L. “A Grã-Bretanha e a América Latina, 1830-1930” In *História da América Latina, volume IV: de 1870 a 1930*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Editora Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado, 2001, p. 581-608.

BUENO, C. “*Da Pax Britannica à Hegemonia Norte-Americana: o Integracionismo nas Conferências Internacionais Americanas (1826-1906)*” In <http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/224.pdf>, acessado em 21 de janeiro de 2008.

BUENO, C. & CERVO, A. L. *História da política exterior do Brasil*. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001 (Coleção O Brasil e o Mundo).

FAUSTO, B. & DEVOTO, F. J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FERREIRA NETTO, J. “Brasileiros Ilustres em Petrópolis: O Visconde do Uruguai” In [http://www.ihp.org.br/colecoes/lib\\_ihp/docs/jfan20011017.htm](http://www.ihp.org.br/colecoes/lib_ihp/docs/jfan20011017.htm), acessado em 21 de janeiro de 2008.

MENDONÇA, S. de. *Situação Internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1913.

SANTOS, F. M. dos. “Um Éden germânico: Europa e América nas viagens de Oliveira Lima”. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/398.pdf>, acessado em 07 de janeiro de 2008.