

SALVADOR DE MENDONÇA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: OS PRIMEIROS ANOS DO REGIME REPUBLICANO (1889-1898)¹

Gabriel Terra Pereira^{*}

RESUMO

O advento da República no Brasil inaugurou um período de crescente relacionamento político e econômico com os Estados Unidos, sendo a diplomacia importante instrumento na condução de posicionamentos harmônicos entre os dois países. Nesse sentido, revelou-se importante a atuação do diplomata Salvador de Mendonça, que considerava os Estados Unidos como o paradigma político a ser seguido. Especificamente em três momentos, Salvador de Mendonça agiu para que houvesse uma aproximação bilateral: na Conferência de Washington (1889-1890); no Acordo Comercial (1891) e na Revolta da Armada (1893-1894). A partir destas considerações, objetiva-se compreender alguns fundamentos da política exterior brasileira do período por meio da ação de Salvador de Mendonça e a da porosidade entre a política interna e externa. Ao fim da análise, pode-se entrever que tal cenário conturbado delineava o surgimento de uma cultura política específica e distinta em relação à do Império decaído em 1889.

Palavras-chave: Diplomacia, República, Relações Internacionais.

ABSTRACT

The coming of the Republic in Brazil started a period of growing political and economical relations until the United States and the diplomacy, which was an important tool for setting the amicable tone between the countries. In this sense, Salvador de Mendonça, did very important diplomatic work, as he believed that the United States had the political paradigm to be followed. Salvador de Mendonça worked for a bilateral straightening between the two countries in three occasions: the Washington Conference (1889-1890), the Trade Agreement (1891) and in the Armed Rebellion (1893-1894). Taking this into consideration, this paper intends to understand the foundations of the Brazilian foreign policies in that period by analyzing Salvador de Mendonça's work and the relation between inside and out of the politicy. At the end of this analysis, it can be expected that this disordered scenery conducted the appearing of a specific and distinct policy culture towards the undeveloped empire in 1889.

Key words: Diplomacy. International Relations and Policy.

¹ Este artigo é parte das discussões presentes em minha dissertação de mestrado, intitulada *A diplomacia da americanização de Salvador de Mendonça (1889-1898)*.

* Mestrando em História e Cultura Política pela UNESP (Franca). Bolsista da FAPESP.

1. INTRODUÇÃO

A mudança do regime político brasileiro em 1889 foi o ápice de um processo iniciado ainda na segunda metade do século XIX. Segundo Ângela Alonso (2002), a coalizão política que sustentava as instituições imperiais ruía lentamente, dando lugar a um movimento diversificado ideologicamente, mas unido ao redor da crítica e do reformismo. Desse movimento saíram indivíduos que a partir de experiências e valores em comum, auxiliaram a moldar os primeiros anos republicanos do Brasil, permeados de turbulentos acontecimentos internos e externos.

É desse certame que Salvador de Mendonça aparece. Sua trajetória confunde-se com o movimento reformista por dois motivos. O primeiro, na medida em que escreveu nos jornais liberais (e mais tarde republicanos) desde os anos 1870, imprimindo suas críticas ao regime monárquico não democrático e escravista (MENDONÇA, 1960), assistindo internamente aos debates travados em prol de novas configurações políticas para o país. O segundo no início de sua carreira diplomática, quando moldou suas visões acerca do regime republicano e da democracia nos Estados Unidos, descrevendo longamente em suas cartas ao Brasil (AZEVEDO, 1971).

O presente trabalho procura apontar quais eram as especificidades do regime político brasileiro posteriormente a 1889 e de que forma a política exterior, por meio da diplomacia, contribuiu para a formação destas características. Surge desse cenário a importância dada à atuação diplomática de Salvador de Mendonça, que passou a moldar a cultura política da nascente República brasileira, em momentos específicos, como na Conferência de Washington (1889-1890); no Acordo Comercial (1891) e na Revolta da Armada (1893-1894). Para tanto, foi lida e selecionada a correspondência diplomática atinente ao período e ao diplomata, combinando-a com a bibliografia geral.

Por fim, este artigo pretende expor que durante os primeiros nove anos do regime republicano brasileiro, a ideia de republicanização (das instituições) aproximava-se da ideia de americanização, dadas as referências e a busca por apoio norte-americano nas questões internas do país, sendo a diplomacia o instrumento fundamental neste processo.

2. INÍCIO DA CARREIRA DIPLOMÁTICA

Convidado a se juntar ao corpo diplomático do Brasil nos Estados Unidos em 1875, Salvador de Mendonça, bacharel em Direito, jornalista e romancista, aceitou o alvitre sob condição de não renunciar às suas concepções políticas. Em 1870, ano de publicação do Manifesto Republicano que escrevera juntamente com Quintino Bocaiúva, Mendonça percebia o isolamento do Brasil em seu próprio continente ao considerar a Monarquia como “*hostil aos interesses dos Estados americanos*” e brandindo a conhecida expressão: “*Somos da América e queremos ser americanos*” (BANDEIRA, 1973, p.120).

De fato, o Império via-se civilizado e europeu, natureza distinta daquela dos vizinhos “desordeiros”. Portanto, qualquer possibilidade de integração seria pôr fim, segundo Santos (2004, p.28) à própria essência da identidade do país. Os diversos encontros entre os países americanos aconteciam desde 1823, quando convocados por Bolívar, mas sem qualquer avanço significativo até então. O Brasil, isolado

politicamente em seu continente, preferia voltar suas atenções para a Europa, apesar de possuir laços comerciais na América do Norte, onde nota-se em ofício preciso de Salvador de Mendonça, de 1875, sobre a importância que os Estados Unidos tinham para o comércio brasileiro:

Os Estados Unidos já são o maior consumidor do nosso primeiro produto agrícola, assim como nos fornecem quase exclusivamente um dos gêneros de importação de primeira necessidade para nós. Estas relações comerciais, já muito dignas de atenção, podem ser consideravelmente melhoradas, desde que se lhes ligue o interesse que estão reclamando. Outros produtos nossos além do café podem ser exportados para estes Estados, donde poderemos também receber vários gêneros que ainda importamos da Europa por serem aqui bem pouco conhecidos dos nossos mercados. (MENDONÇA apud AZEVEDO, 1971, p.124).

O ano de 1876 foi marcante na aproximação entre os dois países. O Imperador visitou a Exposição Universal na Filadélfia, extraiendo dali impressões positivas acerca do povo dos Estados Unidos e contribuindo para o “incremento das relações comerciais das duas nações” (MENDONÇA apud AZEVEDO, 1971, p.128). Como consequência, no ano de 1887, o governo de Grover Cleveland propôs um *zollverein* entre Brasil e Estados Unidos, sendo rejeitado pelo gabinete imperial.

Segundo Bandeira (1973, p.127), a aproximação com os Estados Unidos encurtaria o caminho para a proclamação da República, o que ocorreu no momento em que o Império participava pela primeira vez de uma reunião com seus vizinhos em Washington, por ocasião da Conferência Internacional Americana, em 1889.

3. RECONHECIMENTO DA REPÚBLICA E A CONFERÊNCIA AMERICANA

Iniciando os trabalhos da Conferência em dois de outubro de 1889, Mendonça exporia já sob regime republicano, o quanto diferente era o posicionamento do Império brasileiro acerca das questões a serem discutidas naquele encontro:

As instruções que recebera do último gabinete do Império a Missão Especial para os trabalhos da Primeira Conferência Internacional Americana, tendo, aliás, o cunho liberal que era de esperar da política que as ditara, no que dizia respeito ao assunto principal da Conferência, o arbitramento obrigatório, estavam em desacordo não só com o pensamento dos Estados Unidos da América

como também com o da quase unanimidade das nações deste Continente. (MENDONÇA, 1913, p. 135).

A proclamação da República viria então a mudar o posicionamento do Brasil, que passaria a se declarar a favor do arbitramento obrigatório e particularmente desejoso de uma “aliança íntima” com os Estados Unidos, que selaria qualquer intenção restauradora (BUENO, 1995, p.112). Para Bandeira (1973, p.133), a República sintetizava o fim da herança colonial, a vinda do progresso e da democracia para o Brasil. Com esse ideal, o país redirecionou sua política externa para o contexto americano e “republicanizou” suas ações, o que para Souto Maior (1993) traduzia-se num posicionamento decorrente de problemas de política interna.

A primeira medida a ser buscada pela delegação brasileira foi o reconhecimento do regime recém-proclamado. Salvador empreendeu conferências com o secretário de Estado dos Estados Unidos, James Blaine, a fim de obtê-lo e divulgou notícias pela imprensa, que acolheu positivamente a mudança do regime, ocorrida sem “derramamento de sangue” (BUENO, 1995, p.107). Mesmo com o reconhecimento por parte de alguns vizinhos, era preciso tê-lo da maior república na América, fato que obrigatoriamente precederia aos países europeus, pois para Bueno (1995, p.109) “reconheciam e aceitavam a alocação da América Latina na órbita da influência dos Estados Unidos”. Após troca de ofícios e relutâncias por parte dos norte-americanos, foi feito o reconhecimento em 29 de janeiro de 1890: “*A República nascia, assim, atrelada aos Estados Unidos*” (BUENO, 1995, p.112).

As discussões acerca do arbitramento obrigatório tinham por consequência a abolição do direito de conquista, ponto nitidamente rechaçado pelos Estados Unidos, que ficariam de “mãos atadas”. Assim, com o fito de cercar a expansão territorial norte-americana, os demais países presentes à Conferência deliberaram positivamente pelos dois pontos, (MENDONÇA, 1913, p.153-166) ao passo que seria gestada uma dieta continental americana com finalidades comerciais. Contudo, estes pontos tornaram-se letra morta por ter expirado o tempo de sua ratificação pelos países proponentes. Tais princípios foram adotados somente pela Constituição de 1891, claramente inspirada pela Carta norte-americana. Segundo Bandeira (1973, p.137), o principal objetivo da Conferência Americana era a criação de uma comunidade comercial no Continente, fato não obtido naquele momento, mas buscado pelos Estados Unidos bilateralmente nos anos seguintes.

4. O ACORDO BLAINE - MENDONÇA

No entusiasmo do momento de reconhecimento, o governo brasileiro confundiu “republicanização” com “americanização”: o Império queria se assemelhar aos Estados Unidos até mesmo simbolicamente, instituindo o federalismo e os “Estados Unidos do Brasil”, além da cópia da bandeira do vizinho do norte, mudando apenas as cores principais (BANDEIRA, 1973, p. 134). Talvez o mimetismo das instituições brasileiras se processasse pela carência de solidez interna que o regime possuía, buscando assim, respaldo e apoio nos Estados Unidos. Como aponta Bueno (1995, p.115), ao final da crise sucessória que colocou Floriano Peixoto no poder em 1891, os “*Estados Unidos já eram vistos como eventuais guardiões de nossas instituições*”, delineando os contornos

de um subsistema de poder entre os dois países, com incremento dos laços comerciais e políticos.

Se a aproximação com os Estados Unidos encurtaria a proclamação da República no Brasil, segundo Bandeira (1973, p.122) a proclamação abreviaria a constituição do *zollverein* proposto em 1887. Destarte, novo acordo foi proposto por Blaine ao Brasil por intermédio de Mendonça, em 1890-1891. Segundo Bueno (1995, p.123) do lado norte-americano, via-se a possibilidade de expansão de um mercado interno saturado para o restante da América: “*O argumento reiterado por Blaine era de que se necessitavam de mais íntimas relações comerciais para que houvesse estreitamento de relações políticas.*”; já do lado brasileiro, a argumentação era feita inversamente. Trocar-se-iam facilidades comerciais por eventual respaldo político (BUENO, 1995, p.120).

O acordo entre Brasil e Estados Unidos, que ficou conhecido pelo nome de seus negociadores “Blaine e Mendonça”, previa a troca de produtos agrícolas e manufaturados entre os países, com isenção de taxas alfandegárias, importante fonte de renda para o Brasil. Especificamente, o Brasil desejava além de alargar o mercado para seu café, colocar o açúcar em posição privilegiada nos Estados Unidos, que se comprometeriam a dar exclusividade a este produto brasileiro, em detrimento do produzido nas colônias caribenhais da Espanha (BUENO, 1995, p.126). Entretanto, esta condição não fora contemplada na assinatura do Tratado em 31 de janeiro de 1891, provocando a saída de Rui Barbosa (ministro da Fazenda) e agitando a opinião pública brasileira.

Como aponta Bandeira, a assinatura do acordo expunha a confusão dos primeiros anos republicanos do Brasil (1973, p. 135). Salvador de Mendonça defendeu e justificou amplamente o Tratado, alegando que o protecionismo não deveria ser o norte da economia brasileira e temia futuras retaliações dos Estados Unidos, árbitro da Questão das Missões, entre Brasil e Argentina. Assim escrevia Mendonça, alguns anos depois da assinatura do acordo:

[...] a oposição a esse Convênio resultou tanto do desconhecimento dos nossos interesses políticos e comerciais [...] como do prejuízo que receavam sofrer alguns interesses particulares com essa modificação de nossa tarifa. A época era de muitas esperanças na criação de novas indústrias manufatureiras no Brasil, avassalando o bom senso nacional a errônea doutrina do protecionismo [...] Não desconheço que o móvel dessa inovação foi mais uma cegueira de patriotismo, natural quando se reconstituía a nação desde os seus alicerces, do que menos preço dos bons princípios [...]. (MENDONÇA, 1913, p.187-8).

A denúncia do Tratado foi feita pelos Estados Unidos em 28 de agosto de 1894, levando Salvador a corroborar sua hipótese (deste ser favorável ao país), após outro momento em que sua atuação fora decisiva no desenrolar dos fatos.

5. A REVOLUÇÃO DA ARMADA E A INTERVENÇÃO ESTRANGEIRA

A crise deflagrada desde 1891, a respeito da contenda da sucessão presidencial, teve seu clímax dois anos depois, quando a Marinha de Guerra brasileira, sob o comando de Custódio José de Melo, contestou o governo de Floriano Peixoto, bloqueando o acesso à baía de Guanabara. A Revolta da Armada ecoou nos Estados Unidos, pois se temia a intervenção estrangeira européia para findar o movimento, além das costumeiras preocupações restauradoras

A primeira ação efetiva de Mendonça foi a tentativa de comprar um navio de guerra dos Estados Unidos que se encontrava no Rio de Janeiro (BUENO, 1995, p.184). Sem sucesso, Mendonça passou a conferenciar com o secretário de Estado Gresham a fim de obter o não reconhecimento da beligerância dos revoltosos e nesse sentido, se empenhava em colocar que “*qualquer ameaça de intervenção estrangeira em nossa querela doméstica teria trazido para o lado do governo legal o apoio efetivo do governo de Washington*”. (MENDONÇA, 1913, p.202). No entanto, tal apoio não viria tranquilamente: o governo norte-americano relutava um apoio numa questão doméstica (BENTO, 1993, p.233).

Com o bloqueio do Porto do Rio de Janeiro, os interesses comerciais das potências ali presentes como Portugal, Itália, Inglaterra e França – além dos Estados Unidos – ficariam comprometidos. Paralelamente, a revolta adquiriu ares monarquistas com a publicação de um manifesto por Saldanha da Gama, ao passo que Mendonça procurou transmitir à opinião pública norte-americana sua confiança na República (BUENO, 1995, p.186; MENDONÇA, 1913, p.206). Em janeiro de 1894, os americanos assumiram explicitamente seu apoio a Floriano e a pedido do governo brasileiro, intervieram militarmente para a quebra do bloqueio. A chamada “esquadra de papelão”, comprada e recrutada nos Estados Unidos pelo governo brasileiro, completaria a intervenção, sob comando do Almirante Benham (BANDEIRA, 1973, p. 144).

Salvador de Mendonça orgulhou-se do serviço prestado à República brasileira, expondo um editorial da imprensa norte-americana da época que dizia que

[...] a rebelião no Brasil tinha sido na realidade debelada mais em Washington do que no Rio de Janeiro [...] os serviços do representante da República brasileira neste país foram durante a crise do tal caráter e valor que o tornaram credor da mais alta recompensa que a pátria lhe pode dar. (MENDONÇA apud AZEVEDO, 1971, p. 276).

O debate contemporâneo foi intenso. Joaquim Nabuco publicou em “A intervenção estrangeira durante a Revolta”, dizendo que o governo brasileiro havia arranhado a soberania do país ao reconhecer uma instituição militar “superior” à nacional. Eduardo Prado, monarquista, publicou a “Ilusão Americana”, considerando perniciosa e enganosa a presença dos Estados Unidos na vida política brasileira (BUENO, 1995, p. 192; BANDEIRA, 1973, p.148). Ainda assim, Salvador defendeu-se das críticas e julgou legítima a intervenção:

Tenho sido acusado mais de uma vez de haver ofendido a soberania nacional com o obter essa intervenção da divisão norte-americana contra navios que arvoravam a bandeira nacional, intervenção que deu tão fundo golpe na revolta. A proteção dada à descarga de navios mercantes norte-americanos dentro deste porto, e a intimação ao navio revoltoso que procurou manter o bloqueio, foram perfeitamente legítimas. (MENDONÇA, 1913, p. 208-9).

Depois do término da Revolta da Armada, Salvador permaneceu nos Estados Unidos até 1898, quando foi inicialmente transferido para a legação brasileira em Lisboa, mas posteriormente exonerado. Apesar de reincorporado ao quadro diplomático no governo de Rodrigues Alves, Mendonça não trabalhou mais como diplomata. Retirou suas rendas de traduções e do jornalismo até 1913, quando faleceu. Em seus textos depois de 1898, via-se injustiçado e amargurado no ostracismo político, criticando a República e temeroso ao futuro.

O futuro da nação brasileira está pejado de incertezas. O ensaio mal feito até hoje do regime democrático presidencial que substituiu a Monarquia representativa, não tem inspirado [...] a menor confiança em sua permanência. A nossa República [...] tem sido até hoje um conto do vigário para os republicanos sinceros que a queriam melhor que o regime decaído. (MENDONÇA, 1913, p.1-2)

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da historiografia acerca de política externa brasileira do período em questão não manifesta uma linearidade ou muito menos homogeneidade, mas revela que a transferência do eixo diplomático Londres – Washington foi a demonstração de uma *americanização* ou *republicanização* por parte do governo brasileiro. É o que aponta Magnoli (1997, p.207), ao diferenciar tal processo do pan-americanismo, que só foi incorporado pelo Estado brasileiro na gestão de Rio Branco, no início do século XX.

A crescente simpatia da República do Brasil pelas instituições norte-americanas em seus primeiros anos revela diversas formas de abordagem ao tema. Santos (2004, p.130) e Magnoli (1997, p.217) argumentam no sentido da construção da identidade nacional, que carecia de ser desenvolvida, posteriormente ao “rompimento” com a Europa e a virada ao contexto americano. De outra perspectiva, Bueno (1995, p.189-90) demonstra que o interesse norte-americano (na derrota da Revolta) não era “*formulado a partir de considerações de preferência por este ou aquele regime político, mas sim de ordem material.*” Nessa esteira se coloca Bandeira (1973, p.143): o interesse dos Estados Unidos era puramente comercial e não ideológico ao Brasil.

A “diplomacia da consolidação”, modo pelo qual a historiografia comprehende atuação brasileira no período, traz ao fim e ao cabo, instigantes perguntas aos estudiosos

da política externa do país. Cabe aqui evocar o conceito de “cultura política” formulado por Berstein, que a inscreve

No quadro de normas e valores que determinam a representação que uma sociedade faz de si. [...] Corresponde às respostas dadas a uma sociedade face aos grandes problemas e às crises de sua história, respostas com fundamento bastante para que se inscrevam na duração e atravessem as gerações. (1998, p.353-55)

Adequando o conceito ao processo histórico brasileiro, pode-se notar uma dupla função da cultura política: individual e coletiva. Especificamente, tem-se Salvador de Mendonça enquanto seu representante, mas cercado pelas lutas entre grupos no campo político brasileiro, daí um dos papéis da diplomacia: um meio de comunicação entre os interesses nacionais e o exterior. O diálogo do Brasil com os Estados Unidos pode fornecer assim, elementos para a compreensão não só de sua cultura política, mas complementarmente da política externa, firmando um estudo na fronteira da história com a política e as relações internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, José A. Mendonça de. **Vida e obra de Salvador de Mendonça**. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1971.

ALONSO, Ângela. **Idéias em Movimento: A geração 70 na crise do Brasil - Império**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BANDEIRA, Luiz Alberto M. **Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

BENTO, Cláudio Moreira. A intervenção estrangeira durante a Revolta da Armada. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, v. 378/9. Rio de Janeiro, 1993, pp. 232-268.

BERSTEIN, S. Cultura política. In: **Para uma história cultural**. Lisboa: Ed. Estampa, 1998, pp. 349-363.

BUENO, Clodoaldo. **A república e sua política exterior: 1889 a 1902.** São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

MAGNOLI, Demétrio. **O Corpo da Pátria: Imaginação geográfica e política externa no Brasil.** São Paulo: Ed. UNESP; Moderna, 1997.

MAIOR, Luiz A. P. Souto. O Pan americanismo e o Brasil. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, v. 378/9. Rio de Janeiro, 1993, pp. 331-349.

MENDONÇA, Salvador de. **A situação internacional do Brasil.** Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1913.

MENDONÇA, Carlos Sússekind de. **Salvador de Mendonça: democrata do Império e da República.** Rio de Janeiro: FNL, 1960.

SANTOS, Luís Cláudio Villafaña G. Santos. **O Brasil entre a América e a Europa: O Império e o interamericanismo** (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington). São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

SILVA, José Luiz Werneck da. A historiografia das relações internacionais do Brasil. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, v. 378/9. Rio de Janeiro, 1993, pp. 154-178.

