

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS

RODRIGO JORGE DE LIMA

Política Externa Brasileira em Tempos de Transformação: modernização e
inserção internacional (1889-1912)

SÃO PAULO
2013

RODRIGO JORGE DE LIMA

Política Externa Brasileira em Tempos de Transformação: modernização e inserção internacional (1889-1912)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (PUC-SP, UNESP e Unicamp) para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais. Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores.

Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani.

SÃO PAULO
2013

L732 Lima, Rodrigo Jorge de.
Política externa brasileira em tempos de
transformação : modernização e inserção internacional
(1889-1912) / Rodrigo Jorge de Lima. – São Paulo, 2013.
87 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de
Pós-graduação em Relações Internacionais, 2013.

Orientador: Tullo Vigevani.

1. Brasil – Relações exteriores. 2. Brasil – História –
República Velha – 1889-1930. 3. Rio Branco, José Maria da
Silva Paranhos – 1845-1912. 4. Diplomacia. I. Autor. II.
Título.

CDD 327.81

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Tullo Vigevani

Prof. Dr. Clodoaldo Bueno

Prof. Dr^a. Lívia de Carvalho Borges

AGRADECIMENTOS

Muitas são as pessoas que merecem ser lembradas e que foram muito importantes para que esse trabalho fosse realizado.

Agradeço ao professor Reginaldo Mattar Nasser, que esteve presente ao longo da maior parte da pesquisa, sobretudo no que diz respeito à agenda de pesquisa inicial, contribuindo para meu amadurecimento como pesquisador.

Agradeço a todos os membros do corpo docente e discente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, que sempre impulsionaram grandes debates e contribuíram para minha formação intelectual e pessoal.

Agradeço à professora Suzeley Mathias Kalil pelo apoio, suporte e compreensão no semestre que antecedeu a finalização da dissertação e ao professor Tullo Vigevani por aceitar minha orientação.

Agradeço a Giovanna Vieira e Isabela Silvestre, na secretaria acadêmica, sempre eficientes e prontas para ajudar. Agradeço a Graziela, bibliotecária, solidária e prestativa nas indicações e orientações referentes ao acervo e à normatização do trabalho.

Agradeço a Alexandre Jorge de Lima e Paulo Gustavo Pellegrino Corrêa pela leitura e comentários valiosos, nesta etapa final e aos demais amigos que compartilharam desta etapa da minha vida, proporcionando momentos de apoio, descontração e alegria.

Agradeço aos meus pais, Nelio e Angela, e meus irmãos Alexandre e Renata, minha família querida que sempre está ao meu lado.

Por fim, um agradecimento especial para Amanda, minha esposa. Obrigado pela compreensão nesse período intenso de estudos e pelo apoio de forma incondicional e carinhosa.

Resumo

A presente pesquisa pretende analisar as imbricações entre a agenda de política externa e aspectos de transformação no Brasil, tendo em vista o cenário político e econômico e o ambiente intelectual do país na virada do século XIX para o XX. Para tanto, busca-se compreender a modernização como um valor que integra a atividade diplomática no que tange aos objetivos de política externa e, portanto, a inserção internacional do Brasil nas primeiras décadas republicanas.

Palavras-chave: Política Externa. Modernização. Primeira República.

Abstract

This research aims to analyze the intersection between the foreign policy agenda and aspects of transformation in Brazil, considering the political and economic scenario and the intellectual environment of the country at the turn of the nineteenth to the twentieth century. It seeks to understand the modernization as a value that shapes diplomatic activity, in light of the foreign policy objectives and, therefore, the international insertion of Brazil in the first two decades of the Republic.

Keywords: Foreign Policy. Modernization. First Republic.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Composição das principais exportações brasileiras, 1889--1918 (% do total)	51
Tabela 2	Estoque monetário no Brasil, 1888-1892 (contos de réis)	52

Sumário

1	Introdução	8
2	Contexto Internacional.....	16
2.1	O Mundo Europeu	17
2.2	Estados Unidos	22
2.3	O Brasil no Final do Século XIX	24
3	A Questão Nacional e as Relações Exteriores do Brasil.....	27
3.1	Formação Nacional e Inserção Internacional	28
3.2	A Questão Nacional: a ideia de Brasil moderno	32
3.3	A Questão Nacional e as Relações Exteriores do Brasil.....	35
4	A Agenda de Política Externa na Primeira Década Republicana (1889-1899)	42
4.1	Brasil <i>Fin de Siècle</i>	43
4.2	Relações Econômicas Internacionais.....	50
4.3	“Americanização” e Modernização da Agenda de Política Externa.....	54
5	A Agenda de Política Externa no Tempo do Barão (1902-1912).....	61
5.1	Brasil <i>Belle Époque</i>	62
5.2	Relações Econômicas Internacionais.....	65
5.3	Rio Branco e a Modernização das Relações Exteriores do Brasil.....	73
6	Considerações Finais	79
	Referências Bibliográficas	82

1 Introdução

No Brasil, os efeitos da ampliação da pesquisa acadêmica e do debate público sobre Relações Exteriores são notórios, interferindo positivamente seja na renovação das formulações teóricas, seja na abertura intelectual das discussões acerca da História da Política Externa Brasileira. Neste trabalho, a ação de política externa será analisada da perspectiva de um elemento particular presente na história do país: a modernização. Trata-se de uma abordagem que tem por objetivo apresentar e discutir os aspectos de modernização na agenda de política externa no início da Primeira República.

Em torno de acontecimentos que marcaram a cena nacional a partir da passagem do Império para República, serão analisados os temas da agenda de política externa concatenados com as grandes transformações em curso em matéria de política internacional e do ideário de civilização e progresso do período. Nesse sentido, discutir as lições do passado assinala a importância de aprofundar o conhecimento acerca de um traço característico da política externa na história do país que se preserva até os dias de hoje: a modernização.

A fim de melhor situar a agenda de política externa, combinada à projeção internacional e ao projeto de desenvolvimento do Brasil no período, neste trabalho optou-se por revisitar a discussão no contexto da temática sobre a questão nacional, campo de debate tradicional das Ciências Sociais no Brasil. Ademais, o escopo de análise está delimitado ao período de 1889 até 1912, o qual compreende importantes ações em matéria de política externa desenvolvidas pelo Itamaraty, que marcaram profundamente o legado diplomático do país.

No Brasil, em termos históricos, a pesquisa sobre política externa e desenvolvimento reabre o debate sobre a questão nacional e sobre as

manifestações mais complexas e abrangentes que expressam aspectos da realidade política do país.¹ A este propósito, deve-se levar em conta tanto as transformações de ordem econômica, quanto o papel das ideias ou processo ideológico sobre os quais se constituíam a formação da nação, as relações de poder e o modo pelo qual se expressavam em matéria de organização da vida política.

Ao tratar dos aspectos e condições do processo político brasileiro, a discussão repousa sobre explicações e interpretações, em termos de circunstâncias históricas, intimamente associadas à modernização como via de desenvolvimento e progresso.² No entanto, é relevante notar, como destaca Raymundo Faoro, uma distinção entre *modernização* e *modernidade*, a qual possibilita uma formulação de problemas e apresentação adequada dos processos históricos nos quais se inserem as instituições políticas e as relações entre os atores aqui analisadas.

Diga-se, por enquanto, que a *modernidade* compromete, no seu processo, toda a sociedade, ampliando o raio de expansão de todas as classes, revitalizando e removendo seus papéis sociais, enquanto que a *modernização*, pelo seu toque voluntário, se não voluntarista, chega à sociedade por meio de um grupo condutor, que, privilegiando-se, privilegia os setores dominantes. Na modernização não se segue o trilho da “lei natural”, mas se procura moldar, sobre o país, pela ideologia ou pela coação, uma certa política de mudança. Traduz um esquema político para uma ação, fundamentalmente política, mas economicamente orientada, para usar a língua de Weber. A ação social que dela decorre, não parte da economia, como expressão da sociedade civil (FAORO, 1992, p.8).

E acrescenta:

Na *modernidade*, a elite, o estamento, as classes – dizemos, para simplificar, as classes dirigentes – coordenam e organizam um movimento. Não o dirigem, conduzem ou

¹ Para um exame geral e panorama das diferentes contribuições acerca da produção intelectual brasileira empenhada em compreender a questão nacional e as condições de modernização do país, ver, entre outros: Octavio Ianni, *A Ideia de Brasil Moderno* (1996); Benjamin Abdala Jr. E Salete de Almeida Cara, *Moderno de Nascimento – figuras críticas do Brasil* (2006); e Alberto da Costa e Silva, *O Itamaraty na Cultura Brasileira* (2002).

² Sobre o emprego e discussão dos conceitos de modernidade, modernização, desenvolvimento e progresso, a pesquisa seguiu como linha principal os estudos sociológicos. As referências deste debate estão em T. B. Bottomore, *Introdução à Sociologia* (1970).

promovem, como na *modernização*. A *modernização*, quer se chame ocidentalização, europeização, industrialização, revolução passiva, via prussiana, revolução do alto, revolução de dentro – ela é uma só, com um vulto histórico, com muitas máscaras, tantas quantas as diferentes situações históricas. Talvez se possa dizer, ainda, que a *modernização*, ao contrário da modernidade, cinde a ideologia da sociedade, inspirando-se mais na primeira do que na segunda (FAORO, 1992, p.9).

Avançar, portanto, sobre o papel do setor externo do país como agente de modernização, é compreender como a ação diplomática permite uma interpretação e caracterização da própria formação nacional do Brasil. Assim, a questão nacional, revisitada à luz das relações exteriores, adquire um caráter relevante, pois sem prejuízo ou desvantagem para a pesquisa sociológica abre espaço para uma perspectiva de análise que, a partir de diferentes aspectos, também contribui para a compreensão das condições e possibilidades do Brasil moderno. Desafio este que é a própria marca das Ciências Sociais no Brasil, como destaca Octavio Ianni,

A história do pensamento brasileiro está atravessada pelo fascínio da questão nacional. No passado e no presente, são muitos os que se preocupam em compreender os desafios que compõem e decompõem o Brasil como nação. Todos, a despeito das diversidades de perspectivas e propostas, pensam o Brasil moderno. A questão nacional está sempre presente, como desafio, obsessão, impasse ou incidente (IANNI, 2004, p. 24).

Deste modo, o acumulado histórico da diplomacia brasileira é revelador das diversidades e antagonismos presentes no universo de atores e instituições (estatais ou não) que se expressam no âmbito da formulação de política externa e, sobretudo, daquilo que se apresenta por “interesse nacional”.

Note-se, contudo, que, para Raymond Aron (2002, p. 64), o “interesse nacional” corresponde ao objetivo de uma busca, não a um critério de ação. Deste modo, torna-se, portanto, imperativo à tarefa do analista explorar o conjunto de intencionalidades que conferem significado à ação política dos atores envolvidos na inserção internacional do país, evitando-se representações e interpretações que não guardem correspondência com as condições econômicas, forças políticas e relações sociais, ou seja, com a realidade histórica na qual se formam.

A partir de uma abordagem teórica que integre à discussão os desdobramentos dos impulsos modernizadores presentes na ação de política externa, a análise pretende explorar como a diplomacia esteve relacionada ao projeto político de modernização e projeção internacional do país no início da Primeira República. Para tanto, busca-se compreender a correlação de forças e direção política que se expressam na condução da política externa brasileira, bem como as condições presentes no sistema internacional do período.

A este propósito, o estudo das Relações Internacionais figura como campo de compreensão de fatores externos, bem como de análise das circunstâncias e condicionamentos da conjuntura internacional, sobre a qual os Estados atuam, haja vista a extensa e antiga bibliografia dos trabalhos tributários do paradigma realista ou liberal neste campo do conhecimento científico.³ Ademais, explora ainda o campo dos valores que compõem a mentalidade do tomador de decisão em matéria de política externa. Tal debate correspondeu a uma nova abordagem em Relações Internacionais: o pós-positivista.⁴

Dentro do conjunto de perspectivas teóricas que emergiam do contexto do “terceiro debate”, a abordagem construtivista estabeleceu um diálogo mais estreito com a Sociologia e demais ciências sociais. Neste sentido, ao lado das vertentes mais tradicionais (foco da análise sobre as relações de poder), a perspectiva sociológica, em sua dimensão ampla (valores, classes, símbolos, preferências, estrutura, identidade, interesses), permitiu um questionamento mais sólido sobre o papel das ideias e dos valores nas análises de Relações Internacionais, inclusive em matéria de segurança e defesa.

O horizonte intelectual construtivista, por sua vez, está distante de um consenso, pois há uma pluralidade de vertentes teóricas que integram esta abordagem.⁵ Existem, entretanto, determinados pressupostos centrais que

³ Ver MESSARI & NOGUEIRA (2005) *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier.

⁴ Conferir LAPID (1989) “The third debate: on the prospects of international theory in a post-positivist era”. In *International Studies Quarterly*, 33, 235-254. Naquele momento, a disciplina foi alvo de questionamentos e revisão dos marcos conceituais e teóricos que orientavam a sua agenda de pesquisa. As críticas de ordem metodológica, epistemológica e ontológica ampliaram as opções teóricas disponíveis para a explicação dos assuntos tradicionais (guerra, paz, segurança, comércio), bem como receberam um novo conjunto de temas (identidade, meio ambiente, cultura, gênero).

⁵ Em 1992, Alexander Wendt publica seu texto clássico do construtivismo “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics” e, a partir deste, o construtivismo

conferem alguma unidade ao construtivismo, entre os quais: i) a interpretação do mundo como uma construção social (toda realidade é construída socialmente); ii) não há antecedência ontológica aos agentes e à estrutura (trata-se de uma relação de co-constituição); iii) ideias e valores desempenham uma função importante na produção do conhecimento, (os processos de comunicação e as normas são condicionantes da relação sujeito-objeto). É justamente sobre este último que repousam as críticas mais contundentes apresentadas pelo construtivismo.

Este reposicionamento do construtivismo como “meio termo” permite avançar sobre o papel da identidade como elemento constitutivo dos interesses e ações dos atores, bem como destaca a importância da percepção na interpretação dos fatos sociais. Neste sentido, a agenda de pesquisa construtivista introduziu algumas importantes problematizações em Relações Internacionais, quais sejam: i) noção de *soberania*, a qual deixa de ser um dado imanente, tratando-se de uma cultura/identidade dos atores políticos; ii) *interesse nacional*, que passa a ser interpretado como uma representação de uma determinada correlação de forças domésticas e, também, como um instrumento retórico que apaga a pluralidade e as contradições dos atores e discursos que compõem a formulação de política externa de um país; iii) as políticas e comportamentos em matéria de *segurança* e *defesa*, as quais não derivam exclusivamente de um impulso de sobrevivência inerente às unidades decisórias, mas são em parte reflexos da identidade ou percepção que os atores têm sobre a realidade.

Para Goldstein e Keohane (1993), o papel das ideias na formulação da política externa se expressa pelos tomadores de decisão. Neste sentido, as ideias (crenças e visões de mundo) figuram como condicionantes importantes no entendimento de determinado posicionamento no tocante à política externa. Segundo Wendt (1999; p. 7), a definição das identidades e dos significados atribuídos pelos atores aos fatos sociais precede as ações e a consecução dos objetivos em política internacional. Logo, a construção da identidade é anterior à formação do interesse nacional, essa compreende um conjunto de valores e

se subdivide em duas vertentes: a wendtiana, que busca estabelecer uma conexão entre o racionalismo e os reflexivistas, e a corrente construtivista crítica, da qual fazem parte Nicholas Onuf e Friedrich Kratochwil.

padrões de cultura, modos de viver e trabalhar que se criam na trama das relações sociais.

Tal perspectiva permite a formação de uma abertura teórico-metodológica que afirma a relevância das ideias e valores na interpretação do comportamento político-estratégico e, ao mesmo tempo, não ignora as demais condicionantes e forças materiais que integram as análises de política externa em Relações Internacionais.

Neste trabalho, o impacto das transformações em curso – econômicas, políticas, científicas e culturais – é objeto de discussão no que tange ao direcionamento da política externa no período entre o advento da República (1889) e o fim da gestão do Barão do Rio Branco em (1912). Pretende-se, portanto, demonstrar a evolução da agenda de política externa em alinhamento a uma vertente de atuação internacional do país, qual seja: a modernização e a formação da identidade internacional brasileira.

Para tanto serão examinados com especial atenção os seguintes fatos históricos e seus desdobramentos em matéria de modernização do país: os principais aspectos das relações econômicas internacionais do Brasil e o conjunto de valores relacionados à atmosfera cultural do período: civilização, progresso e cosmopolitismo. Cumpre ressaltar, ainda, que repousam sobre este período de transformações valores e diretrizes de política externa que passaram a integrar o rol dos princípios do comportamento internacional do país, tais como: solução pacífica de controvérsias, autodeterminação, não-intervenção e juridicismo (CERVO, 2008, p.27).

Cabe destacar que não é parte do escopo da pesquisa discutir o conjunto dos fatos históricos, a fim de reconstruir as linhas de causalidades e cadeias de acontecimentos. Trata-se antes de uma pesquisa cujo foco de análise se propõe a debater os elementos de modernização nas relações exteriores do Brasil durante as primeiras décadas republicanas, tendo como marco referencial dois diferentes polos: Estados Unidos e Europa. Para tanto, serão examinados como comércio, finanças, progresso e cultura estiveram associados à reflexão acerca de modelos civilizatórios presentes em matéria de política externa brasileira e, no limite, sobre a própria formação da identidade internacional do país.

Ante o exposto, o trabalho estará dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta as principais linhas da conjuntura internacional do período, tendo em vista a revolução industrial e as mudanças decorrentes da ação internacional das grandes potências com as quais o Brasil travou relações no período. Neste sentido, busca-se apresentar o ambiente internacional ao qual a ação de política externa do Brasil esteve integrada, sobretudo no que diz respeito às transformações em curso associadas ao dinamismo do comércio e dos fluxos financeiros, bem como da expansão imperialista da Grã-Bretanha, Alemanha, França e Estados Unidos.

O segundo capítulo tem por objetivo delimitar a discussão acerca da questão nacional brasileira em relações exteriores durante as primeiras décadas republicanas, bem como apresentar os principais elementos e processos históricos associados a este debate. Trata-se de caracterizar os imperativos de modernização em nossa formação político-social, com ênfase atribuída à relação entre política externa brasileira e modernização no que tange à inserção internacional do país.

O terceiro capítulo, por sua vez, tratará dos principais aspectos do contexto histórico presentes na agenda de política externa, desde a Proclamação da República até os episódios que antecederam a ascensão de Rio Branco ao posto de Ministro das Relações Exteriores em 1902. Serão objeto de atenção os grandes eixos de inserção internacional no período, os fatos marcantes da economia brasileira, assim como o novo papel do sistema interamericano para modernização da agenda de relações exteriores do Brasil.

Por fim, no quarto capítulo serão objeto de análise diferentes interfaces da agenda de modernização sobre a organização e formulação da política exterior brasileira durante a aurora do século XX. Trata-se de um exame do quadro no qual a atividade diplomática ao longo da gestão do Barão do Rio Branco se desenvolveu, atribuindo-se destaque maior à formação da identidade brasileira sob os auspícios de valores internacionais vigentes no período: civilização, ciência e progresso, bem como o alinhamento ou o ajuste de projetos aos padrões e ritmos de desenvolvimento da economia internacional.

Desta forma, o presente trabalho pretende contribuir para a literatura que trata de um tema recorrente acerca das relações internacionais do país, a

saber, política externa como vetor de modernização. Trata-se de investigar o papel do setor externo do país como agente de modernização no início da República, a fim de compreender como a ação diplomática contribuiu para a caracterização da própria identidade internacional do Brasil e para a formação do legado da política externa brasileira em matéria de posicionamento do país face às questões acerca de sua inserção internacional.

2 Contexto Internacional

A partir da década de 1870, uma nova época emergia nas relações internacionais, cujo resultado desencadeou processos irreversíveis sobre a economia e a política mundiais no período (BERSTEIN, 2007, p.72). A consolidação da segunda revolução industrial, bem como a redistribuição progressiva de poder entre as grandes potências⁶ europeias face à fundação do Império Alemão e da Itália, constituiu um novo cenário que transformou radicalmente o sistema de equilíbrio em vigor desde 1815.⁷

Os efeitos decorrentes do processo de modernização e do progresso industrial alcançaram igualmente dois outros países que ascenderam como potências mundiais no período: Estados Unidos e Japão (BERSTEIN, 2007, p. 28). De fato, a intensificação dos intercâmbios comerciais e financeiros promoveu a integração cada vez maior da economia mundial, tornando mais complexas as diretrizes de política externa dos Estados europeus, os quais, após um longo período de estabilidade diplomática, enfrentariam a constituição de um novo equilíbrio de poder mundial.

Para a política externa do Brasil, a supremacia europeia, particularmente britânica, incontestemente ao longo de todo Império, desempenhava um papel fundamental sobre as grandes linhas de sua inserção internacional. Tal quadro, no entanto, sobretudo após o advento da República em 1889, foi objeto de

⁶ As possibilidades de discussão sobre grandes potências e capacidade de direção política do(s) sistema(s) internacional são aspectos de um debate tradicional em Relações Internacionais, sobretudo quando examinados à luz do conceito de *hegemonia*, apresentado pelo filósofo italiano Antonio Gramsci (1891-1937), ainda que aplicado em diferentes áreas do conhecimento, por diferentes autores e linhas de interpretação. De um modo geral, a perspectiva geopolítica de sua análise destaca uma hierarquia entre os Estados pautada em elementos materiais, a saber: território, força militar e potencial econômico. Importa saber que, para este autor, tais componentes conferem a grande potência capacidade de imprimir a sua atividade política uma direção autônoma, garantindo independência e altivez a sua diplomacia. A grande potência, no entanto, acrescenta Gramsci, prescinde de um sistema de alianças, onde possa exercer sua capacidade de liderança de modo a preservar a correlação de forças favorável a seus interesses e de seus aliados, em tempos de guerra e paz.

⁷ O Congresso de Viena (1814-1815) inaugurou um período de *equilíbrio de poder* acordado entre as potências europeias que combateram e derrotaram as tropas francesas sob liderança de Napoleão Bonaparte. O princípio da legitimidade foi uma das bases do projeto europeu de reorganização das fronteiras nacionais e da correlação de forças entre os Estados.

transformação com o incremento das relações Brasil-Estados Unidos (BURNS, 2003; BUENO, 1995; PEREIRA, 2006), bem como pelo fim da predominância britânica face à crescente e cada vez mais intensa concorrência de outras nações (GRAHAM, 1973, p. 309).

Diante da ação internacional de Grã-Bretanha, França, Alemanha e Estados Unidos – ações de cunho imperialista, muitas vezes –, o Brasil perseguiu seus objetivos internacionais e estruturou sua agenda de relações exteriores. Entre os polos de poder tradicionais e os novos polos em ascensão no contexto internacional, a política externa da jovem república esteve integrada ao avanço do processo geral de modernização desencadeado pela segunda revolução industrial.

Concomitantemente, a transformação pela qual passou o Brasil foi resultado da adoção de ideias e procedimentos estrangeiros o que não impediu o desenvolvimento de uma consciência nacionalista, resultado da conjugação de forças externas e internas, que contribuíram para que o país fosse lançado numa trajetória modernizadora (GRAHAM, 1973, p. 333). Neste sentido, a agenda de política externa correspondeu ao entrelaçamento do Brasil às transformações em curso no mundo, cujo dinamismo do comércio internacional, dos fluxos financeiros e da imigração impulsionou mudanças internas que, por fim, tornaram possíveis no início do século XX a formação de um novo paradigma de política externa.

Neste capítulo, apresentam-se as principais linhas comerciais e financeiras que caracterizam o processo de modernização e as transformações da ação internacional das grandes potências com as quais o Brasil travou relações no período. Para tanto, a primeira seção trata do mundo europeu, notadamente Grã-Bretanha, Alemanha e França. A segunda seção dedica-se ao exame da ascensão e participação dos Estados Unidos no cenário internacional do período. A terceira seção apresenta os efeitos das transformações em curso sobre a inserção internacional do Brasil no contexto republicano.

2.1 O Mundo Europeu

Após 1871, o período de desenvolvimento e avanço da segunda revolução industrial rendeu ao sistema europeu de Estados a consolidação do ciclo de formação nacional que resultou no aumento das rivalidades econômicas internacionais (BURNS, 1999, p. 611). A este propósito destaca-se a ascensão do Império Alemão ao rol das grandes potências europeias do período, numa disputa imperialista por territórios e áreas de influência na África e na Ásia. Naquele momento, as cinco grandes potências europeias eram Alemanha, França, Grã-Bretanha, Rússia e Áustria-Hungria.

As mudanças econômicas lastreadas no progresso da industrialização resultaram em transformações políticas, sociais e culturais, cujo exame é revelador sobre a dinâmica da ação internacional de Grã-Bretanha, França e Alemanha, seja no contexto continental da Europa, seja no aspecto imperialista sobre as outras partes do mundo. Para estes países, a palavra de ordem era expansão e consolidação dos impérios coloniais (BURNS, 1999, p. 614).

A partir do avanço técnico e científico proporcionado pelas atividades industriais, intercâmbio comercial e aporte de capitais, a concorrência e a rivalidade entre Grã-Bretanha, Alemanha e França estendiam-se à maior parte do mundo. No final do século XIX, o imperialismo econômico, político e militar acirrou as rivalidades e a composição de alianças políticas internacionais sobre as quais se sustentou a paz precariamente ao longo das duas décadas que precederam a eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914 (BERNSTEIN, 2007, p. 73).

O equilíbrio pluripolar do sistema europeu, fundado em 1815 a partir dos arranjos diplomáticos do Congresso de Viena, serviu como moldura para a expansão da economia industrial e para a consolidação de um mercado mundial (CERVO, 2008, p. 49). No centro deste sistema encontrava-se a Grã-Bretanha, maior potência econômica e militar do período, cuja hegemonia e instauração da *pax britannica* foi diretamente beneficiada pela arquitetura diplomática que garantiu estabilidade até a última década do século XIX.

Grã-Bretanha

No início do século XX, a influência e a preponderância da Grã-Bretanha passaram a enfrentar os reveses e desafios postos por Alemanha e Estados

Unidos no que diz respeito à sua hegemonia e liderança na dianteira industrial, domínio comercial e financeiro (GRAHAM, 1973, p. 329). Conquanto beneficiado pela notável estabilidade monetária e comercial que renderam a Londres o *status* de praça financeira mundial e banqueiros do globo, este país experimentava os anos derradeiros da *pax britannica*.⁸

De meados do século XIX ao início da Primeira Guerra Mundial, a economia do mundo tornou-se mais pluralista, isto é, a hegemonia britânica sobre o mercado mundial recuou. O que desmontou o domínio britânico do mercado foi, sobretudo, o crescimento da Alemanha e os processos de industrialização na Rússia e em alguns pequenos Estados europeus. No plano econômico mundial, isso ocorreu em virtude da transformação dos Estados Unidos. A participação britânica no comércio mundial caiu de 28,4% para 17,5%, entre 1875 e 1913. A sua parcela na produção mundial de produtos industrializados reduziu-se aproximadamente de 33% em 1870 para 14% em 1913. No período ora estudado, a Grã-Bretanha já se transformava de “oficina do mundo” em “banco do mundo” (DOPCKE, 2008, p. 86).

O mercado de capitais londrino e os investimentos no exterior tornaram-se cada vez mais importantes para definir a preponderância financeira e comercial dos ingleses sobre áreas como a América do Sul e China e, no limite, na economia mundial (SINGER, 1997, p. 372). Os investimentos de capitais nos países novos promoviam pressões financeiras, interferindo muitas vezes sobre a linha de política externa de determinados países sul-americanos (BERNSTEIN, 2007, p. 63). Para o Brasil, somavam-se a este quadro os fortes vínculos herdados do período colonial português, bem como os laços institucionais entre a monarquia brasileira e a coroa britânica ao longo do Império.

França

Na prática, com um império colonial que se estendia por quatro continentes, os interesses políticos e econômicos franceses foram exercidos por políticas muito particulares. A organização do império colonial admitiu, por

⁸ Segundo Graham (1973, p.330), embora o total do capital britânico já empregado no Brasil fosse ainda ligeiramente superior ao americano até o ano de 1930, este ganhava terreno rapidamente e logo sobrepujaria a centenária vantagem inicial gozada pelos ingleses.

exemplo: protetorados (Marrocos, Tunísia), colônias (Guiana, Cochinchina) e departamentos (Argélia) (BERNSTEIN, 2007, p. 56).

No que diz respeito à presença da França na América Latina, tratava-se de uma posição secundária, quando comparada à força dos capitais britânicos, bem como ao crescimento da participação dos Estados Unidos e Alemanha. Se parte das explicações do imperialismo estiveram fundamentadas sobre argumentos econômicos, especialmente associados à necessidade que tinham os países industrializados da Europa Ocidental em investir capitais excedentes e ampliar a busca por mercados e garantir o fornecimento de matérias-primas, para a França, este fator, embora importante, assumiu peso diferente.

O império colonial francês, até 1914, absorveu não mais de 13% das exportações de produtos franceses. Além disso, mais da metade desse percentual destinava-se à Argélia, uma colônia de imigrantes conquistada em 1830, isto é, antes da fase imperialista. Em 1905, a África Subsaariana forneceu 0,8% das importações francesas e recebeu 0,5% das exportações. A África ocidental francesa, vale dizer, uma das principais regiões conquistadas pela França no final do século XIX, forneceu, por volta de 1910, somente 0,07% de todas as importações francesas (DOPCKE, 2008, p. 87).

Os capitalistas franceses concentravam a maior parte de seus investimentos externos no Oriente Médio, Rússia e África, enquanto as aplicações britânicas somente na América correspondiam a 41% e no império chegou a 47% do total deste país. França e Alemanha, que dispunham de menos capital para investir, optaram em concentrá-lo em atividades não imperialistas. No caso da França, o investimento em colônias representava um quinto do capital disponível, o aporte de capitais na Rússia (tendo em vista estabilizar este aliado contra os alemães) era superior ao capital aplicado em todas as suas colônias (BURNS, 1999, p.616).

Em meio a fatores de ordem geopolítica (sistema de alianças internacionais), humanitária e cultural, associados ao fator político-econômico, a França buscou reforçar sua presença internacional. Tal projeção internacional, no entanto, sofreria grave inflexão a partir da ascensão da Prússia e, mais tarde, da formação do Império Alemão calcados na afirmação da força e vitalidade do nacionalismo alemão que repercutiu tanto sobre a França, quanto junto às demais potências europeias no período.

Alemanha

Como um dos principais fatores de transformação da política internacional do período, a Unificação Alemã de 1871 promoveu os primeiros sinais de erosão dos pilares de equilíbrio de poder entre as potências europeias desde o Congresso de Viena (1815). Sob a liderança da Prússia, a formação do Império Alemão modificou profundamente o curso das rivalidades e concorrência internacionais no período (BURNS, 1999, p. 612).

No centro do continente europeu, o crescimento da influência da Alemanha, associado a fortes índices de aumento da produção industrial metalúrgica e à formação de um exército moderno, anunciavam novo foco de instabilidade que rapidamente corroeria a estabilidade europeia.

A produção de hulha, ferro, aço, produtos químicos e material elétrico transformava a Alemanha em uma das primeiras potências industriais do mundo. O comércio exterior no período de 1890 a 1900 teve um aumento de mais de 3 mil marcos. A tonelagem da Marinha mercante foi triplicada. O almirante von Tirpitz, depois de 1898, levou a Armada da Alemanha a uma posição mundial só superada pela britânica. A partir de 1898, os alemães estavam no firme propósito de erigir seu país em grande potência naval, inclusive em razão da necessidade de expansão comercial, pois o crescimento da produção levava à busca de matérias-primas e de novos mercados. Fatores econômicos, portanto, ao lado de geopolíticos e do sentimento nacional, informavam a agressiva política externa alemã (BUENO, 2003, p. 34).

A escalada vertiginosa da Alemanha unificada como potência econômica líder na Europa, a relativa estagnação da Grã-Bretanha e o enfraquecimento da França foram em grande parte responsáveis pelo abalo do equilíbrio europeu. A Alemanha passou a dominar o mercado, especialmente nas áreas inovadoras da segunda revolução industrial: aço, produtos químicos, e construção de máquinas (BERSTEIN, 2007; BURNS, 1999).

A este propósito, os números do comércio exterior atestam a força da economia da Alemanha. A participação alemã no comércio mundial cresceu de 11,8% em 1875, para 12,5% em 1913; no mesmo período, a da França baixou

de 12,7% para 7,6% e a da Grã-Bretanha passou de 28% para 17,5% . No que tange à parcela alemã nos investimentos estrangeiros mundiais, houve uma elevação de 5% para 13%, no mesmo período, enquanto a presença de investimentos estrangeiros da França recuou de 33% para 20% (DOPCKE, 2008, p. 87).

Neste sentido, a Unificação Alemã desferiu um golpe mortal no equilíbrio de poder europeu. Não obstante a habilidade diplomática de Bismarck⁹, a partir de 1891, avolumavam-se as tensões com a França e a Rússia. A “agressiva política externa alemã”, desenvolvida sob os auspícios de Guilherme II, precipitou o surgimento de uma coalizão anti-alemã. Pouco depois da aposentadoria do antigo chanceler, franceses e russos concluíram um pacto que prefigurava o sistema de alianças da Primeira Guerra Mundial.

Ao quadro geral do comércio mundial e das grandes potências internacionais do período, somavam-se, no ocidente, os Estados Unidos, cuja ascensão promoveu sensível alteração nas relações internacionais desde então, com impactos e efeitos importantes sobre as relações exteriores do Brasil.

2.2 Estados Unidos

Se a chave para compreensão da política internacional das décadas que antecedem a Primeira Guerra Mundial está na diplomacia europeia a partir de 1870, as transformações da ordem mundial que marcaram profundamente o século XX, bem como o próprio paradigma de política externa brasileira, passariam a corresponder à presença e à ação internacional dos Estados Unidos como potência mundial.

Ao contrário da longa tradição imperialista e atividades coloniais dos Estados europeus, o imperialismo dos Estados Unidos do fim do século XIX foi um fenômeno novo. Como explica Dopcke (2008, p. 105), apesar da influência

⁹ As relações dos Estados europeus, entre 1871 e 1890, foram marcadas pelas concepções políticas de segurança do chanceler alemão Otto von Bismarck. Após vencer a França em 1871, a Alemanha exerceu sua influência a fim de garantir uma ordem internacional favorável aos interesses do Império Alemão. Para tanto, a política exterior de Bismarck tinha entre seus objetivos: isolamento diplomático da França; preservar o equilíbrio de poderes entre as principais potências europeias; e manter o *status quo* territorial europeu.

financeira e informal na América Latina, os Estados Unidos eram decididamente anti-imperialistas, com as suas origens na luta anticolonial contra a Grã-Bretanha.

No entanto, consolidado um longo período de expansionismo territorial, justificado com base no ideário denominado Destino Manifesto¹⁰, bem como a expulsão do México e do território das nações indígenas e via negociações diplomáticas com Rússia, França, Grã-Bretanha e no primeiro momento Espanha, os Estados Unidos consolidaram suas fronteiras (MAGNOLI, 2008, p. 71). Uma vez garantida a base territorial, a concepção expansionista contou com importantes marcos de política externa, cujos desdobramentos se fizeram sentir durante a fase de expansionismo oceânico: Doutrina Monroe e Corolário Roosevelt.

A fidelidade à doutrina de Monroe (1823) faz com que ele [Estados Unidos] se volte primeiro para a América Latina e as zonas marítimas do “hemisfério ocidental”: os Estados Unidos constroem, assim, um império no Caribe e no Oceano Pacífico. À velha doutrina “a América para os americanos” presidentes como Taft ou Theodore Roosevelt acrescentam um complemento imperialista: cabe aos Estados Unidos garantir a ordem em todo o continente americano. É a política do *big stick* (grande porrete), que se tornou possível graças ao crescente dinamismo da marinha de guerra dos Estados Unidos entre 1890 e 1911 (BERSTEIN, 2007, p.68)

Tendo como ponto de partida o Caribe, os Estados Unidos anexaram inicialmente as ilhas do Havaí, em seguida entraram em guerra contra a Espanha (1898), libertando Cuba, enquanto Porto Rico, Filipinas e Guam tornavam-se suas colônias. Um ano depois, anexaram a ilha de Samoa (MAGNOLI, 2008; BUENO, 2003). Ademais, a partir de 1900, o imperialismo americano exerceria sua influência e passava a manter sua posição hegemônica no continente americano e domínios no oceano Atlântico e Pacífico via intervenções militares e presença comercial, econômica e financeira (DOPCKE, 2008, p.106).

¹⁰ Destino Manifesto foi o conjunto de crenças nacionalistas e expansionistas embevecidas pela religião e pela ética protestante, serviu de princípio legitimador para a ocupação e anexação de territórios do Oeste dos Estados Unidos durante o século XIX. A referência é RAMOS, André L. A., MIRANDA, Augusto R. A. “Religião Civil, Destino Manifesto e Política Expansionista Estadunidense”. *Ameríndia*, vol. 4, número 2/2007.

Segundo Bernstein (2007, p.69), entre 1897 e 1914, os ativos americanos são multiplicados por sete nas Antilhas, por quatro no México e por dez na América do Sul. Na China, eles ampliam seus investimentos e sustentam a nova República contra o expansionismo japonês.¹¹ Na América do Sul, estavam em concorrência direta com a hegemonia britânica.

A política exterior dos Estados Unidos, portanto, iniciava uma fase de concorrência internacional caracterizada pelo intuito de o país ingressar no rol das grandes potências. Para tanto, buscou afirmar sua área de influência sobre o continente americano face à ameaça imperialista europeia contra os interesses norte-americanos.

2.3 O Brasil no Final do Século XIX

No último quarto do século XIX, o efeito das transformações do sistema internacional europeu e americano sobre o Brasil e, particularmente, sobre sua relação com o espaço econômico de outras sociedades, pode ser considerado significativo para a inserção internacional do país na Primeira República.

O crescimento da economia brasileira, notadamente a integração do setor externo nacional na dinâmica da economia internacional, ocorreu, no entanto, duas décadas mais tarde, após o início das rivalidades imperialistas, em meados de 1880/90. Os principais produtos responsáveis pelo aumento do comércio externo do Brasil foram a borracha e o café (SINGER, 1997, p. 350). Por sua vez, chamam atenção para o período, além da participação brasileira no comércio internacional – crescente, mas modesta: inferior a 1% em 1913 –, os números referentes ao investimento estrangeiro. Segundo Gustavo Franco,

O valor do estoque de capital estrangeiro no Brasil em 1913, incluindo-se aí os investimentos ingleses, franceses, alemães e norte-americanos, diretos e de carteira, atingia a cifra de 514 milhões de libras, o que representava cerca de 30% do total para América Latina e 5,4% do total mundial. É importante

¹¹ Desde a Revolução Meiji, o Japão experimentou um processo de modernização e igualmente entrou na era do imperialismo. Desprovido de matérias-primas e com uma população numerosa, a aliança entre as castas tradicionais, o exército e o mundo dos negócios permitiu o início do expansionismo territorial japonês. Em 1894, o Japão ocupa o sul da Manchúria e toma posse de Formosa derrotando a China. Em 1904, o expansionismo russo sobre a mesma região é contido pela ação militar da marinha japonesa. Por fim, em 1910, o Japão anexa a Coreia.

notar que o grosso desses investimentos teriam lugar durante o período 1902-1913: o valor da dívida externa federal, por exemplo, cresceria de 30,9 milhões de libras em 1890 para 44,2 milhões de libras em 1900, mas em 1913 atingiria a cifra de 144,3 milhões de libras (FRANCO, 1992, p. 12).

No contexto brasileiro, o envolvimento cada vez maior da dinâmica da economia agroexportadora com os mercados financeiros internacionais expõe a necessidade crescente do financiamento para compensação da instabilidade da receita comercial. Ademais, a este quadro deverão ser somados o significado e o impacto da abolição da escravidão e do advento da República sobre as transformações da economia e política do período. Para Singer (1997, p. 352), os acontecimentos de 1888/1889 alçaram o Brasil a uma posição de maior destaque na divisão internacional do trabalho e no caminho dos fluxos de capital e mão-de-obra internacionais.

Tal fato gerou efeitos sobre a agenda de política externa e sobre a própria organização e funcionamento da pasta de relações exteriores brasileira face às mudanças e condições históricas decorrentes da dinâmica da economia mundial criada pela revolução industrial. Ademais, a nova conjuntura internacional, que emergiu junto à expansão imperialista, atingiu o Brasil já no final do século XIX, aprofundando questões que apontavam em direção à consolidação do espaço nacional e ao peso dos compromissos financeiros para a estabilização político-institucional e econômica interna, bem como dos anseios de desenvolvimento e progresso do Brasil para formação de sua identidade internacional preconizada pela modernidade e racionalidade (SCHWARCZ, 2012, p. 35).

Os grandes temas de política externa brasileira nas primeiras décadas republicanas, relacionados à soberania territorial e economia, estiveram essencialmente integrados ao conjunto de processos que foram desencadeados pela revolução industrial e recomposição de forças das grandes potências internacionais do período entre a década de 1870 e o início da Primeira Guerra Mundial, em 1914 (DORATIOTO, 2012, p. 134).

O governo brasileiro esteve envolvido em diferentes episódios diplomáticos associados às grandes potências do período, entre eles: a ocupação britânica da Ilha de Trindade (1895), a questão do Amapá sobre os limites da Guiana Francesa (1897), a viagem para Iquitos da canhoneira dos

Estados Unidos Wilmington (1899) sem licença do Brasil, a questão do Acre (1903) envolvendo consórcio anglo-americano com sede em Nova Iorque, a questão dos limites territoriais da Guiana Inglesa (1904), o Incidente do Panther (1905) sobre violação da soberania brasileira pelos oficiais do navio da Alemanha em decorrência da busca por desertor alemão em Santa Catarina (GARCIA, 2005, pp. 108-116).

As relações exteriores brasileiras, no quadro das condições históricas surgidas nesta conjuntura internacional e nacional, dão conta de aspectos de modernização cujo reflexo e concepções recaíram igualmente sobre a ação de política externa no início da Primeira República. Em razão da força deste debate em finais do século XIX – resumida na “questão nacional” (ou formação da “identidade internacional do Brasil”) – parece oportuno, portanto, revisitar a agenda de política externa do período a partir desta perspectiva, qual seja, a modernização.

3 A Questão Nacional e as Relações Exteriores do Brasil

Existe vasta bibliografia acerca da questão nacional no Brasil.¹² Em geral, os autores concordam que o processo de formação da sociedade nacional está intimamente relacionado a variáveis políticas, econômicas e culturais de ordem doméstica, bem como a fatores externos decorrentes do enquadramento brasileiro no sistema internacional. A este propósito, chama atenção o quarto de século compreendido entre o advento da República (1889) e o início da Primeira Guerra Mundial (1914).

Face a uma época caracterizada, tanto no plano internacional quanto no plano nacional, por mudanças de ordem política, econômica, social e cultural, a inserção internacional do Brasil esteve associada aos efeitos desencadeados pelo avanço da produção industrial do período, pelo novo equilíbrio de poder entre as grandes potências europeias e pela emergência dos Estados Unidos como potência internacional. Tais fatos promoveram uma readequação da política externa brasileira, bem como da própria identidade internacional do país.

Mediados pelas categorias analíticas de tradição/modernidade, particular/universal ou nacional/estrangeiro, os dilemas de desenvolvimento de um país periférico no quadro das relações internacionais são objeto de debate por gerações nos segmentos político e acadêmico brasileiros (IANNI, 2004, p. 29). Ao mesmo tempo, em matéria de política externa, discutir a questão nacional, qual seja, a agenda de desenvolvimento do país é contribuir para um tipo de reflexão que põe em evidência elementos pouco abordados em análises de Relações Internacionais no Brasil, entre os quais: a ideia de identidade nacional (LAFER, 2002, p. 10).

No Brasil, este tradicional campo de discussão das Ciências Sociais caracteriza-se não só por destacar os imperativos de modernização em nossa

¹² Ver, por exemplo: Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil* (2006); Caio Prado Júnior, *Evolução Política do Brasil* (2012); Gilberto Freyre, *Casa-grande & Senzala* (2006); Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder* (2001).

formação político-social, como também pela importância da dimensão internacional neste processo (LAFER, 2002, p. 11). No entanto, pouca ênfase tem sido atribuída à relação entre política externa brasileira e modernização no que tange a inserção internacional do país.¹³

O propósito deste capítulo é delimitar a discussão acerca da questão nacional brasileira em relações exteriores durante as primeiras décadas republicanas, bem como apresentar os principais elementos e processos históricos associados a este debate. Para tanto, a primeira seção apresenta um panorama de importantes fatos históricos sobre os quais se organizaram a vida política, econômica e social do país a partir da segunda metade do século XIX até a eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914. A segunda seção é dedicada ao debate sobre a questão nacional na história do Brasil. A terceira mostra como os temas de política externa se associam a esta dimensão de modernização.

3.1 Formação Nacional e Inserção Internacional

Se entre 1822 e 1844, a agenda de Estado tinha a seu cargo a legitimação e garantia do Estado monárquico, é possível identificar nas décadas seguintes um momento de inflexão no quadro de desenvolvimento do país.

A partir da segunda metade do século dezenove, o desenvolvimento interno impulsionado pela expansão da economia cafeeira condicionou e tornou possível uma substituição gradual do antigo modelo de produção, caracterizado pelo regime servil e mão-de-obra escrava, pela introdução do trabalho livre (COSTA, 2007, p. 253). As exportações de café proviram o combustível para o aceleração constante que impulsionou as mudanças sociais e econômicas no Brasil do período em tela (GRAHAM, 1973, p. 59). Diante de um novo dinamismo, uma fase de intensa modernização e ampla difusão de novas

¹³ Em virtude do centenário da posse do Barão do Rio Branco como Ministro de Estado das Relações Exteriores, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto Rio Branco (IRBr) organizaram o seminário “Rio Branco, América do Sul e a Modernização do Brasil”, em 2002, cujos textos apresentados por acadêmicos e especialistas resultaram em publicação sob o mesmo título.

técnicas, valores e instituições sociais foi incorporada ao desenvolvimento econômico, cultural e político da sociedade brasileira.¹⁴

Se, a caminho da modernização capitalista, o café foi motor propulsor de um conjunto de aprimoramentos, no plano de política externa a Guerra do Paraguai marcaria igualmente os rumos de desenvolvimento do Brasil. Conforme explica Francisco Doratioto (2002):

Para o Império do Brasil, a Guerra do Paraguai expôs sua fragilidade militar, em grande parte estrutural, devido ao regime escravocrata. O Império foi capaz, porém de superar essa fragilidade, de mobilizar todos os seus recursos e de atingir o apogeu de seu poder no Prata. Saiu vitorioso militarmente e fortaleceu, nessa região, sua hegemonia, que se iniciou na década de 1850 e se prolongou até 1875. No plano interno, o conflito foi o ponto de inflexão que deu início à marcha descendente da monarquia brasileira (DORATIOTO, 2002, p. 483-484).

O desfecho do conflito em 1870 não somente significou o fim das hostilidades e a garantia de um quadro geopolítico favorável aos interesses de Estado brasileiro, mas também teve como consequência maior a afirmação do Exército como instituição com fisionomia e objetivos próprios. Instituição esta que esteve no centro do quadro de crises que surgiram, a partir da década de 1870, entre o governo imperial e o próprio Exército, a Igreja e outros setores da vida nacional (FAUSTO, 2004, p. 216).¹⁵

Ademais, segundo Richard Graham,

O atraso tecnológico do país, a imensidão das áreas esparsamente habitadas do oeste e os frágeis meios de comunicação, que ligavam estes extremos com os centros do leste mais desenvolvidos e povoados, a forma antiquada de seu sistema de trabalho, a ineficiência de uma burocracia cheia de favoritismos e todos os outros defeitos de uma comunidade

¹⁴ Destacam-se, no ano de 1850: a extinção do tráfico de escravo, a promulgação da Lei de Terras e a aprovação do primeiro Código Comercial.

¹⁵ O vínculo entre o Império e o Exército manteve-se graças aos militares, cujo símbolo será duque de Caxias, homens de guerra e políticos, com a carreira dentro do estamento. Quando este padrão desaparecer, o predomínio do elemento popular, conjugado este com o alijamento da força armada da camada dominante, os desajustes virão à tona. O Exército depois de meados do século XIX, eleva o oficial, projeta seu *status*, mas não o aristocratiza, nem lhe confere ingresso no palco político. A Regência indica a ruptura, em nove anos somente dois senadores vestem farda. Na década de 1840, quatro militares ingressam no Senado, contra três nos últimos 30 anos do Império. [...] A guerra do Paraguai não criou as incompatibilidades, senão que apenas as revelou (FAORO, 2001, p. 537)

atrasada eram realçados e inculcados na mente não somente dos jovens oficiais de classe média, mas também na população urbana que sustentava as despesas do financiamento do Exército Brasileiro. A guerra também estimulou as forças com inclinações modernistas. Muitos escravos foram libertados para lutarem na guerra. Partidários da construção de estradas de ferro receberam financiamento para dar andamento a estudos de estradas de importância estratégica. A produção de material de guerra atraiu capitais e estimulou o desenvolvimento fabril. O contato com instituições republicanas em outros países da América incrementou sentimentos antimonárquicos entre muitos jovens brasileiros (GRAHAM, 1973, p. 36).

Neste período de crise do Segundo Reinado, o movimento republicano, o abolicionismo e a recepção e influência do positivismo nos meios militares contribuíram para acirrar o flagrante descontentamento entre determinados setores da vida política nacional e o governo imperial (FAUSTO, 2004, p. 232). As bases de sustentação da monarquia estavam em processo de erosão irreversível, a instauração da República era iminente.

No final da década de 1880, as campanhas abolicionista e republicana concluíam processos de mudanças que estiveram presentes nos debates da agenda do Estado brasileiro em 1822 (COSTA, 2007, p. 50). A abolição da escravatura (1888) e a Proclamação da República (1889) figuravam como aspectos de um processo de modernização que alinhavam o Brasil ao ritmo da história. O país liberou forças econômicas e políticas interessadas na indústria e comércio; favoreceu a imigração, a europeização. Houve ampla fermentação de ideias e movimentos culturais nos principais núcleos e centros urbanos (IANNI, 2004, p. 21).

Para os intelectuais da virada do século, estava em curso um singular processo de desenvolvimento do país. As perspectivas de modernização da República apontavam para uma modificação ou rearranjo dos grupos e diretrizes do poder estatal e da concepção de projeto nacional (COSTA, 2007, p. 453). O liberalismo econômico e a maior abertura intelectual seguiam, no entanto, lado a lado à economia primária exportadora e ao patrimonialismo em assuntos privados e públicos.¹⁶

¹⁶ A acelerada urbanização das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, bem como a industrialização incipiente, por exemplo, marcaram a formação e a promoção de novas formas e estilos de vida mais modernos. Na esfera da política, movimentos de trabalhadores, partidos políticos e correntes de opinião pública passavam a integrar as relações entre Estado e Sociedade, ainda que fortemente orientadas pelos interesses

As forças de mudança liberadas em 1889 trilhavam um caminho lento, gradual e desigual. As primeiras décadas da Primeira República foram marcadas pelos contrastes multifacetados da realidade brasileira. A formação nacional guardava distorções caracterizadas pelos diferentes estágios de modernização experimentados pelos grupos e setores da vida econômica e política dispersos sobre o território do Brasil.¹⁷ Os episódios da Guerra de Canudos (1896) e da Guerra do Contestado (1912) eram interpretados, em parte, como obstáculos ao progresso e à promessa civilizatória do Estado.¹⁸

Em matéria de relações exteriores, a República aprofunda tendências e introduz modificações que, por sua vez, recriam a imagem externa do país (DORATIOTO, 2012, p. 133). Tendo em vista a conjuntura internacional do período, notadamente caracterizada pelo acirramento da ação imperialista das potências europeias, bem como pela ascensão dos Estados Unidos como potência internacional, a chancelaria brasileira buscou explorar as possibilidades e potencialidades de desenvolvimento para o Brasil.

Os segmentos político e intelectual brasileiros defrontavam-se com novas realidades e buscavam contribuições na cultura europeia, norte-americana e brasileira (IANNI, 2004, p. 25). A industrialização incipiente e o desenvolvimento das maiores cidades criavam outros horizontes para o debate político e cultural, que ganhariam contornos mais nítidos após o processo de desenvolvimento e modernização promovidos a partir da Revolução de 1930.

O debate sobre as perspectivas de inserção internacional do país recolocava necessariamente os aspectos de crescimento econômico e modernização na agenda de Estado brasileiro. Em grande parte, as contribuições intelectuais ampliavam a questão nacional, ao discutir os obstáculos de ordem econômica, política e cultural para impulsionar o desenvolvimento do país.

econômicos do setor cafeeiro. Consultar Florestan Fernandes, *Aspectos de Mudança Social no Brasil* (1974).

¹⁷ Para Lilian Schwarcz (2012, p. 22), havia algo incômodo e difícil para este novo contexto que preconizava a urbanidade, o progresso e a modernização, estava em curso um processo inédito de acelerada transformação do espaço da cidade e sua eleição como lócus das representações e identidades, a despeito desse processo de modernização não alcançar de modo homogêneo todo o país.

¹⁸ Consultar, entre outros, Nísia Trindade Lima, *Um Sertão Chamado Brasil* (1998).

3.2 A Questão Nacional: a ideia de Brasil moderno

A história do Brasil – suas origens e desdobramentos – compreende a própria reflexão sobre os modelos de desenvolvimento e as formas de modernização do país. A questão nacional, por sua vez, é reveladora do debate que evidencia as formas de organização e condições de transformação da vida nacional, a partir de análises empenhadas em aprofundar e explicar a ideia de Brasil moderno (SOUZA, 1996, p. 9).

Entre o arcaico e o moderno, o nacional e o estrangeiro, o desenvolvimento do país foi objeto de reflexão, sob as mais diferentes perspectivas, por gerações ao longo da história. Estadistas, literatos, intelectuais, religiosos refletiram sobre os dilemas da situação política, econômica e social brasileira.

A história do pensamento brasileiro está atravessada pelo fascínio da questão nacional. No passado e no presente, são muitos os que se preocupam em compreender os desafios que compõem e decompõem o Brasil como nação. E essa preocupação se revela particularmente acentuada nas conjunturas assinaladas pela Declaração de Independência em 1822, Abolição da Escravatura e Proclamação da República em 1888-89 e a Revolução de 1930 (IANNI, 2004, p. 24).

No século XIX, a reflexão sobre as possibilidades de modernização do país ganhou forma, conteúdo e ação por meio da atividade política e intelectual de figuras como José Bonifácio, Frei Caneca, Mauá, Alves Branco e Tavares Bastos. A participação na vida moderna significava realizar reformas institucionais e sociais insuportáveis para as estruturas herdadas do colonialismo português. Para Octavio Ianni (2004, , p. 24), o regime monárquico e a escravidão eram a expressão do atraso e anacronismo presentes na realidade brasileira que impediam o crescimento econômico, o desenvolvimento industrial e os avanços civilizatórios.

Ademais, em 1850, com o fim do tráfico internacional de escravos, e especialmente depois de 1871 com a aprovação da Lei Rio Branco/Ventre Livre, por volta da década de 1880, era óbvio que a abolição estava iminente (COSTA, 2007, p. 364). A perspectiva de abolição da escravidão apontava para novas relações de trabalho e, conseqüentemente, um novo dinamismo

econômico e imigratório. A contínua expansão cafeeira, já então avançando sobre o oeste paulista, demandava uma crescente rede de infraestrutura capaz de assegurar as atividades de cultivo, transporte, comércio e exportação do produto, desencadeando um forte impulso de melhoramentos.

Neste período, uma fase de intensa modernização e ampla difusão de técnicas e valores foi incorporada ao crescimento econômico; abria-se caminho para uma nova atmosfera cultural e política da sociedade brasileira (COSTA, 2007, p. 254). Importantes intelectuais do Império revelam em seus escritos o clima intelectual e social predominante, como destaca Ianni,

Essa é uma parte importante da história que se revela nos escritos e nas atuações de Tavares Bastos, Sílvio Romero, José Veríssimo, Joaquim Nabuco, Machado de Assis, Raul Pompéia e outros. Dedicaram-se a refletir sobre o que era o século 19 brasileiro, e como ele estava deslocado, atrasado, quando visto em contraponto com os países capitalistas mais desenvolvidos e a partir das potencialidades das forças sociais regionais e nacionais (IANNI, 2004, p. 17).

As primeiras décadas republicanas abriram espaço para um novo ambiente cultural. Os intelectuais da virada do século, entre eles: Euclides da Cunha, Machado de Assis e Manoel Bomfim, foram precursores de uma nova abordagem sobre a questão nacional brasileira, revelando horizontes que décadas depois ganhariam um contorno mais nítido. O debate dos intelectuais da época, conforme destaca Flavia Ré (2010, p. 10), voltava-se também para o lugar do Brasil no contexto americano, com especial atenção para diferenças e semelhanças entre a América Hispânica e os Estados Unidos.¹⁹

A partir da década de 1930, foram formuladas as principais interpretações do Brasil moderno (CANDIDO, 2006, pp. 9-21). Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*; Caio Prado Júnior, *Evolução Política do Brasil*; e Gilberto Freyre, *Casa-grande e Senzala*, representaram as principais matrizes de interpretação do Brasil. Como proposto por Ianni,

¹⁹ Em geral, a representação desse distanciamento ou diferença quanto aos países hispânicos foi, de certa forma, incorporada pela sociedade e pelos intelectuais brasileiros. Ao mesmo tempo, o modelo anglo-saxão institucional e civilizacional representado pelos Estados Unidos exerceu maior atratividade entre os intelectuais a partir do advento da República.

Essa é a época em que desabrocham algumas das interpretações fundamentais, ou mesmos clássicas, da história da sociedade brasileira. Dizem respeito às sugestões teóricas desenvolvidas pelo pensamento europeu e norte-americano, onde se encontram tanto Simmel e Weber como Boas e Marx, dentre muitos outros. Mas também [os intelectuais brasileiros] estão mais preparados para refletir sobre os dilemas da sociedade. Parecem mais contemporâneos do seu tempo e lugar. Explicam as tradições, as heranças portuguesas, as marcas do escravismo, os obstáculos e as possibilidades de formação do povo, enquanto coletividade de cidadãos (IANNI, 2004, p. 25).

A esta tradição intelectual, associada às perspectivas e aos indícios de modernização presentes no processo de desenvolvimento do Brasil, sucede-se toda uma nova geração de escritos alinhados às matrizes do pensamento social brasileiro, discutindo: a formação do povo, os problemas da cultura, o militarismo, a democracia, o capitalismo, o Estado e a nação. Destacam-se, entre outras, as obras de Raymundo Faoro, Antonio Candido, Florestan Fernandes, Celso Furtado, Nelson Werneck Sodré e Hélio Jaguaribe (IANNI, 2004, p. 26).

Tomadas em conjunto, as obras explicavam as bases da forma o nacional, desvendavam as institui es, atores e valores e, paralelamente, construíam as perspectivas e concep es acerca do projeto nacional. A reconstru o histórica proporcionou uma visão múltipla da naõ, discutindo o presente, exorcizando o passado e imaginando o futuro do país. Cada um a seu modo, todos se empenharam em explicar as condi es e possibilidades do Brasil moderno (IANNI, 2004, p. 31).

Na perspectiva de nossa tradi o intelectual, o debate político-cultural e institucional de nossa forma o histórica procura, na dimensão internacional, o lugar do Brasil no concerto das na es. Trata-se de um intricado conjunto de elementos que conferem especificidade ao processo de desenvolvimento do país; tema essencial e complexo que posiciona a moderniza o como valor de funda o da nacionalidade (FELDMAN, 2009, p. 536).

Neste sentido, em matéria de política externa, Flavia R  propõe uma leitura do pan-americanismo a partir das questões de raça e civiliza o, para alguns intelectuais brasileiros, no contexto da Primeira República.

A escolha desses intelectuais por uma maior aproximação com os Estados Unidos, em detrimento de uma aproximação com os demais países americanos, passava também por uma escolha ancorada na questão racial que via na solidariedade e na estreita proximidade com o país do norte do continente a possibilidade de se equiparar com aquela civilização, tendo em vista contribuir para os processos associados de construção do Estado-nação e de modernização do Brasil (RÉ, 2010, p. 13).

A ideia de Brasil moderno é reveladora do próprio exercício político-institucional convertido no direcionamento dos projetos de inserção internacional presentes no país. Vista da perspectiva da atividade diplomática, a ação de política externa pode expressar e, não raro, vislumbrar os imperativos de modernização (FELDMAN, 2009, p. 537).

No caso do setor externo brasileiro, trata-se de identificar na consecução dos objetivos nacionais o modo pelo qual a atividade de política externa esteve associada ao processo de modernização do Brasil.

3.3 A Questão Nacional e as Relações Exteriores do Brasil

Para Feldman (2009, p. 3), o dilema atraso-modernidade constitui linha-forte capaz de oferecer um retrato dos fatores explicativos sobre a história do Brasil associada aos contextos históricos internacionais. Em matéria de atividade diplomática, a questão nacional põe em evidência como um profundo sentido de progresso se estabelece nos projetos e modelos de inserção internacional brasileira que se prolongam e alcançam nosso tempo.

No caminho da compreensão das condições de modernização, a consolidação das instituições políticas do Estado e da nação viu-se submetida a controvérsias que modelavam o interesse nacional a partir das relações travadas em matéria de relações exteriores (CERVO, 2008). A política externa configura, no limite, uma política entendida como a serviço do desenvolvimento nacional.

A este respeito, é preciso reconhecer que entre 1864 e 1945, as transformações que o Brasil conhece em matéria de relações exteriores deixariam marcas expressivas e igualmente relevantes na conformação do espaço nacional e da promoção do interesse nacional na tradição política do

país.²⁰ A rigor, não se pode compreender este intenso processo de inovações institucionais e mecanismos de intervenção do Estado sem discutir o peso do quadro internacional na redefinição do projeto nacional de desenvolvimento.

Dentre os poucos trabalhos e análises que abordam o assunto, as contribuições de Lafer (2002), Ricupero (2000) e Feldman (2009) referem-se à construção de uma nação moderna, cuja política externa assumiria o papel de definidora de valores nacionais. Para tanto, a experiência do Brasil como parte integrante do concerto cultural internacional necessariamente vincularia o futuro do país ao progresso civilizatório inspirado nos modelos europeus e norte-americano. O contraponto internacional, portanto, foi convertido em alavanca da construção nacional, logo materializado em estratégias de desenvolvimento e modernização (LAFER, 2002, p. 17).

Na ideia de Brasil moderno, Estado e nação compõem uma relação que implica avaliar as diferentes possibilidades de projeto político e projeção do país no cenário internacional. As enormes vulnerabilidades históricas do país em matéria econômica e financeira internacionais são variáveis-chave das fortes restrições ou instabilidades aplicadas ao seu processo de desenvolvimento (FURTADO, 2007, p. 225).

Nesta perspectiva, cooperação e conflitos são vistos como impactantes para as pretensões de maior ou menor implementação de uma agenda de Estado comprometida com a estabilidade institucional no plano doméstico. Por outro lado, tais dimensões modelam valores importantes que atravessam a condução histórica do Brasil no que tange aos objetivos de política externa, a saber: soberania e modernização (FELDMAN, 2009).

No caso das relações exteriores, pode-se afirmar que a atividade diplomática brasileira oferece um vasto campo de compreensão e interpretação dos elementos de modernização na história do país (CARDIM, ALMINO, 2002; FELDMAN, 2009; RÉ, 2010). Nesse caso, cabe identificar em que medida a modernização esteve presente nas formulações e concepções de política externa.

No Brasil oitocentista, onde guerras e conflitos armados produziram estímulos de modernização, o poder de controle sobre o espaço nacional

²⁰ Entre elas, a crescente participação militar nos quadros da direção política do país.

esteve sob ameaça em diversos episódios. Já em 1825, ainda como consequência do quadro geopolítico anterior à Independência brasileira, a Guerra da Cisplatina constituía o primeiro indicador das graves fragilidades de ordem política e estratégico-militar que se impunham ao país.²¹

Em termos de metas nacionais, cumpria ao governo garantir a integridade territorial e a soberania. Para um país de dimensões continentais, a proteção da navegação nacional era fator imprescindível para manter a unidade de suas províncias. Como destaca a análise de Boris Fausto,

A guerra foi um desastre militar para os brasileiros, vencidos em Ituzaingó (1827), e uma catástrofe financeira para as duas partes envolvidas. A paz foi alcançada com a mediação da Inglaterra, interessada em restaurar as transações comerciais normais que o conflito aniquilara. O tratado que pôs fim ao conflito garantiu o surgimento do Uruguai como país independente e a livre navegação do Prata e seus afluentes. Este último ponto interessava às potências europeias, e também ao Brasil. No caso brasileiro, às razões econômicas mesclavam-se razões de natureza geopolítica, pois a navegação fluvial era a principal via de acesso à região de Mato Grosso (FAUSTO, 2004, p. 156).

Na construção de sua política de limites e garantia de suas posses territoriais, o Império brasileiro deparou-se com questões sensíveis relacionadas a seus dois principais estuários de navegação. Ao sul, o Rio da Prata; ao norte, o Amazonas. A defesa da Amazônia, no entanto, colocou em rota de colisão Brasil e Estados Unidos (CERVO, 2002, p. 102).

De fato, ao longo das décadas de 1850 e 1860 a discussão envolvia a abertura do Amazonas à navegação e ao comércio internacional na região norte; enquanto ao sul tratava-se de exercer uma hegemonia sobre o Prata em oposição às ambições geopolíticas de Buenos Aires. Em ambos os casos, a política externa brasileira buscava resistir às pressões externas no terreno político e econômico exercidas, particularmente, por Estados Unidos, Inglaterra e França. O recurso às soluções de força, no entanto, ocorreu em duas

²¹ Em 1822, o Brasil herdou os problemas gerados com a ocupação da Banda Oriental, por parte da Coroa portuguesa. Em 1825, uma rebelião regional proclamou a separação da Província Cisplatina do Brasil e a sua incorporação às Províncias Unidas do Rio da Prata – futura Argentina, fato que desencadeou o conflito armado entre Brasil e Buenos Aires.

ocasiões: a Guerra contra Rosas (1852) e, posteriormente, contra Solano Lopez (GARCIA, 2007, p.73).

Amado Cervo realiza a seguinte avaliação do posicionamento brasileiro face às relações externas brasileiras do período no que diz respeito aos objetivos nacionais de controle e soberania territoriais:

O período que vai de 1844 a 1876 caracterizou-se por ascensão, apogeu e declínio de uma política brasileira de potência periférica regional, autoformulada, contínua e racional, na medida em que se guiava por objetivos próprios, aos quais subordinavam-se os métodos e os meios. O Prata foi a área em que ocorreu solta a política de potência do Estado-império brasileiro, ensaiada internacionalmente a partir de 1844, com a resistência interna da Inglaterra e às pretensões norte-americanas no Amazonas, com a elaboração do projeto industrial e a determinação de assegurar o território disponível (CERVO, 2002, p. 111).

A década de 1860 deu abrigo a um dos episódios mais significativos da história militar brasileira e sul-americana. A Guerra do Paraguai representou um momento emblemático das questões de soberania e modernização do Estado brasileiro. Conforme descreve Octavio Ianni (2004, p. 16), a guerra do Paraguai foi um choque de amplas proporções para o conjunto do país, revelando na prática o anacronismo de tudo que se sintetizava no escravismo e na monarquia. Todos os setores da vida nacional se revelaram inadequados, bem como os recursos econômicos, as instituições políticas e a capacidade militar.

José Veríssimo (apud IANNI, 2004) registraria ainda certos efeitos inesperados da guerra do Paraguai, como o surdo conflito que fora desencadeado entre a tropa e a Monarquia. As referências atribuídas à dimensão daquele conflito, portanto, indicam a emergência de um debate que, naquela época, era sintetizado sob a denominação de progresso. A guerra, enquanto objeto propulsor do Brasil moderno, gestava aspectos de mudança e modernização que atingiriam seu ciclo de maturação em fins do século XIX

com o fim do trabalho escravo e a queda da monarquia (GRAHAM, 1973, p. 37).²²

A Abolição da Escravidão (1888) e a Proclamação da República (1889) produziram um momento de inflexão da vida nacional. As características e interesses dos grupos organizados ao redor do núcleo de poder político enfrentavam uma realidade de transição. Para além da posição de destaque assumida pelos militares, mudanças de ordem social, econômica e cultural já criavam mais complexidade para o manejo dos impasses abertos pelo processo de modernização em curso no Brasil. Uma vez mais, o desafio de recriar as bases de legitimidade e soberania do regime instaurado seria incorporado à agenda de relações exteriores brasileira.

Em matéria de política externa, as primeiras décadas republicanas registram importantes acontecimentos. A Revolta da Armada (1891-1894), ainda que se tratando de insurreição de parte da esquadra brasileira contra o governo Floriano Peixoto, envolveu a presença militar estrangeira para sua resolução (GARCIA, 2007, p. 119). Nos anos seguintes merecem destaque particular a ação diplomática do Brasil e, em especial de Rio Branco, na condução das questões de limites; bem como, em 1906, o programa de rearmamento da Marinha brasileira (BUENO, 2002, p. 196). Ademais, teve início a crescente atuação político-militar e comercial da Alemanha junto ao governo brasileiro.²³

A participação brasileira em conferências internacionais ganhava importância nos marcos das estratégias de âmbito regional, hemisférico e mundial do país (FELDMAN, 2009, p. 29). Para o período anterior à eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o Brasil tomou assento na III Conferência Internacional Americana em 1906, com sede no Rio de Janeiro. No ano de 1907, com delegação chefiada por Rui Barbosa, o governo brasileiro participou da Segunda Conferência da Haia, ocasião na qual Rui tanto se opõe à aprovação de uma representação seletiva no Tribunal de Justiça Arbitral,

²² Cabe destaque, no período em tela, a crescente participação da propaganda e penetração do movimento republicano nos círculos de poder brasileiros. Consultar Adriana Marques, *Concepções de Defesa Nacional no Brasil: 1950-1996* (2001).

²³ A referência é Luiz Felipe de Seixas Corrêa, *O Barão do Rio Branco: missão em Berlim – 1901/1902*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

como defende o princípio da igualdade jurídica entre os Estados (GARCIA, 2007, p.118).

Quanto à decisão brasileira de abandonar a neutralidade e declarar guerra ao Império alemão, em outubro de 1917, pesaram a favor da participação no esforço de guerra, para além do intenso debate interno entre germanófilos e pró-aliados, os ataques alemães contra navios mercantes brasileiros (BUENO, 2002, p. 208). A colaboração brasileira foi modesta, abrangendo alguns pilotos, o envio de uma missão médica e a formação de uma Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG), composta por dois cruzadores e contratorpedeiros, a qual, no entanto, atrasada em virtude de uma epidemia de gripe espanhola, entrou em operação um dia antes da assinatura do armistício, em 18 de novembro de 1918, que finalizou a Primeira Guerra Mundial (BUENO, 2002, p. 210).

Dentre os principais ativos políticos conquistados pelo Brasil, em razão de seu engajamento no esforço de guerra, estão as propostas de cooperação aérea e naval realizadas pela Itália, a oferta britânica de instalação de arsenais modernos e estaleiros e o crescente intercâmbio militar brasileiro com França e Estados Unidos via missão militar destes países (BUENO, 2002, p. 211). Cabe, ainda, registro particular da participação brasileira na Liga ou Sociedade das Nações.

Assegurado o assento brasileiro na Conferência de Paz, bem como na organização da Liga das Nações, o Brasil, na promoção de uma política de prestígio, buscou assegurar um posto permanente no Conselho Executivo da Liga a partir de 1921. A frustração, como destaca Clodoaldo Bueno (2002, p. 226), foi resultado de uma visão equivocada acerca do lugar do Brasil entre as demais potências, a qual não se coadunava com o peso geopolítico do país no concerto internacional.

O presidente Artur Bernardes e seu chanceler Félix Pacheco conduziram a questão do assento permanente com os olhos voltados para a opinião interna, vale dizer, para angariar prestígio, conforme bem perceberam os diplomatas estrangeiros. Mas a posição do Brasil no conceito da Liga não era compatível com a sua pretensão de forçar sua entrada no Conselho como membro permanente. Até os governos latino-americanos não concordavam com a reivindicação brasileira e chegaram mesmo a trabalhar contra (BUENO, 2002, p. 227).

Por fim, a despeito dos resultados inesperados no que tange ao assento permanente na Liga das Nações, em termos de projeção internacional, a política externa nas duas primeiras décadas republicanas fortaleceu-se e oscilou, no entanto, na obtenção dos ativos políticos esperados. Uma vez mais, foram positivas ao interesse brasileiro as questões remanescentes relativas às fronteiras, aos temas econômicos e comerciais, bem como um alinhamento estratégico aos Estados Unidos sem prejuízo à autonomia decisória em política externa (BUENO, 2002, p. 229). Característica essa que será mais amplamente mobilizada a partir da década de 1930, com Getúlio Vargas.

Revisitar, por sua vez, a agenda brasileira de relações exteriores à luz da questão nacional expõe, conseqüentemente, pontos de vista diferentes, e não raro divergentes, sobre as condições e fatos históricos do processo de modernização do Brasil. Nos capítulos seguintes, serão aprofundados temas em matéria de política externa que desafiaram o Estado brasileiro, demandando, em diferentes ocasiões, respostas, comportamentos e visões sobre o direcionamento político adotado e que expressaram a ideia e projeto de Brasil moderno ao longo das primeiras décadas republicanas.

4 A Agenda de Política Externa na Primeira Década Republicana (1889-1899)

No início da Primeira República, parte do que se referiu à contextualização do período e à avaliação da política externa foi apresentado da perspectiva de solidariedade hemisférica, com especial aproximação dos Estados Unidos, e a busca pelo distanciamento da herança do Império em matéria de relações exteriores (CERVO, 2008; BUENO, 1995; BURNS, 2003). A este propósito tais autores destacam, no entanto, que o advento da República representou um período de transição das relações exteriores do Brasil que ora provocavam desencontros, ora convergências com o legado de política externa do Império.

De fato, a Proclamação da República não representou uma reversão dos processos econômicos que correspondiam às grandes linhas de ação internacional do Brasil. Neste sentido, a agenda de política externa brasileira, e do próprio Estado republicano, constituía-se, do ponto de vista doméstico, pelos interesses da grande propriedade agroexportadora e da consolidação do novo regime; do ponto de vista internacional, pelo efeito das transformações do sistema internacional europeu e americano sobre o Brasil (ALMEIDA, 2012)

O presente capítulo tem por objetivo examinar os principais aspectos do contexto histórico presentes na agenda de política externa a partir da Proclamação da República até os episódios que antecederam a ascensão de Rio Branco ao posto de Ministro das Relações Exteriores em 1902. Para tanto serão analisados fatores de ordem política e econômica que mobilizaram a ação do corpo diplomático brasileiro. A primeira seção propõe-se a realizar uma caracterização do período, discutindo os principais eixos de inserção internacional da agenda de política externa brasileira. A segunda seção apresenta um exame das relações econômicas internacionais do Brasil. A terceira seção analisa o novo papel do sistema interamericano e a modernização da agenda de relações exteriores do Brasil.

4.1 Brasil *Fin de Siècle*

Segundo Carvalho (2007), tornar o Brasil um interlocutor qualificado e preferencial do mundo civilizado, revestido das credenciais do progresso, não era projeto restrito do Império ou da República, tratava-se, antes, de valores compartilhados por uma classe política e intelectual.²⁴ A partir de diferentes perspectivas políticas, a marcha do progresso tornava-se cada vez mais ascendente sobre a agenda de política externa do país e, portanto, sobre a forma pela qual o projeto de inserção internacional atenderia as transformações ora em curso.

Conforme aponta Feldman (2009, p. 2), a enunciação do posicionamento brasileiro em matéria de relações exteriores no período do Segundo Reinado e Primeira República pode ser interpretada como uma concepção de mundo caracterizada pelas antíteses particular/universal e civilização/barbárie. Ao examinar os imperativos de modernização presentes nos debates do Conselho de Estado em diferentes episódios relacionados à agenda de política externa, o autor identificou a compatibilização entre instituições e valores europeus e a sociedade brasileira como argumento legitimador da ação de política externa, tendo em vista integrar o país a um padrão exemplar de civilização e progresso.

Para tanto, Feldman analisa os termos das relações bilaterais no âmbito das negociações (i) com os Estados Unidos, entre 1850 e 1866, sobre tratados comerciais e abertura do rio Amazonas à navegação estrangeira; e (ii) com a Grã-Bretanha, sobre a abolição do tráfico de escravos africanos e os direitos civis e criminais dos súditos britânicos no Brasil. Ademais, são objeto de análise os termos multilaterais, no período republicano, da participação brasileira na III Conferência Internacional Americana, em 1906, e na II Conferência da paz, em 1907, ambas voltadas à normatização de práticas e costumes internacionais (FELDMAN, 2009, p. 2).

²⁴ No Brasil, conforme análise de José Murilo de Carvalho (2007, p. 234), a unidade ideológica dos setores dominantes prevaleceu sobre a natureza limitada das divergências intra-elites que eram fontes de conflitos potenciais acomodados em rebeliões locais e na constituição da ideologia dos partidos. A dinâmica da política nacional ilustra a ideia da “dialética da ambiguidade”, onde a elite era simultaneamente instrumento de manutenção e transformação das estruturas sociais que sustentavam o Estado.

Nesta linha de argumentação, o dilema atraso-modernidade propõe uma abordagem, em matéria de agenda de política externa, reveladora da busca pela conciliação entre o nacional e o estrangeiro, tendo como marco referencial dois diferentes polos de modernização: o europeu e o americano. Em ambos, podem ser identificadas diretrizes que estiveram presentes na ação de política externa do período, notadamente: cidade, ciência, civilização, cultura, comércio, finanças, imigração, federalismo, progresso, soberania e território (BUENO, 1995; CERVO, 2008; BURNS, 2007, RÉ, 2010).²⁵

Para Raymundo Faoro, diante do quadro político-institucional presente ao final do Império, as reformas ou soluções possíveis estavam relacionadas a descentralização administrativa e a federação política.

Os monarquistas e federalistas, Joaquim Nabuco e Rui Barbosa, só por meio da mudança radical viam a salvação do Império. A maioria monarquista, entretanto, acanhadamente sensível aos novos tempos, limitava-se a descentralização, como Ouro Preto, convencida de que um passo a mais sacrificaria o trono. Os republicanos, de outro lado, não percebiam a possibilidade de associar o trono à federação, certos da incompatibilidade entre os dois sistemas, cada um deles voltados para conteúdos antagônicos (FAORO, 2001, p. 525).

Por razões bastante diversas – que incluem as ambiguidades de um regime republicano recém instituído e uma realidade pós-escravidão, bem como os condicionamentos do quadro internacional – era promovido um reordenamento da política doméstica e da ação internacional. Como se fizera à época da Independência, era necessário para o Estado obter o reconhecimento formal da República pelos países e, principalmente, assegurar a imagem externa do Brasil a fim de evitar prejuízo político e econômico à agenda de desenvolvimento do país (BUENO, 1995, p.32).

Proclamada a República, o processo de consolidação e estabilização do regime exigiu participação ativa do corpo diplomático brasileiro. As incertezas e inovações provocaram diferentes reações, ora favoráveis, ora contrárias à

²⁵ O estudo sobre o processo de modernização pelo qual o Brasil atravessa, no fim do século XIX, e os impactos dessas transformações no arranjo político, social e econômico do Distrito Federal, é discutido por Nicolau Sevcenko em *Literatura como missão Missão – tensões sociais e criação cultural na Primeira República*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

queda da monarquia no Brasil (BUENO, 1995, p. 33). Nesta direção, o debate intelectual em torno do Pan-americanismo no Brasil e a aproximação com os Estados Unidos foram objeto de reflexão e análise de intelectuais do período como Eduardo Prado, Rui Barbosa, Oliveira Lima e Joaquim Nabuco (PEREIRA, 2006; RÉ, 2010).²⁶

As características e interesses dos grupos organizados ao redor do núcleo de poder político do Governo Provisório (1889-1891), tendo o Marechal Deodoro da Fonseca como chefe de governo, enfrentavam uma difícil transição. Para além da posição de destaque assumida pelos militares, mudanças de ordem social, econômica e cultural criavam mais complexidade para o manejo dos impasses abertos com o novo regime.

À frente do Ministério da Fazenda, Rui Barbosa colocou em prática uma política econômica emissionista, tendo em vista favorecer o surgimento de novos empreendimentos, num contexto de expansão do mercado de trabalho e grave penúria de numerário (FRANCO, 1992, p. 15). A especulação financeira desencadeou uma bolha no mercado de capitais brasileiro e, ao mesmo tempo, o lançamento de ações das mais diferentes companhias impulsionou o florescimento de diferentes atividades e setores econômicos. No seio do liberalismo político vibra o liberalismo econômico, com a valorização da livre concorrência, da oferta e da procura, das trocas internacionais sem impedimentos artificiais ou protecionistas (FAORO, 2001, p. 567).

Do ponto de vista jurídico, as transformações consolidadas na Constituição sancionada em 1891 sinalizavam o conjunto de diretrizes que passariam a vigorar como resultado da projeção de determinados atores políticos no cenário nacional. A consagração do federalismo, garantindo autonomia e independência aos estados em matéria legislativa e tributária (renda sobre impostos de exportação) e na organização de sua própria força de segurança pública, além da capacidade de contrair empréstimos internacionais, caracterizava a ascendência do setor agroexportador sobre o governo federal (MATTOS, 2012, p. 92).

²⁶ A mais forte reação à presença e à aproximação do Brasil com os Estados Unidos partiu de Eduardo Prado, cuja obra emblemática foi *A Ilusão Americana*, publicada em dezembro de 1893.

Ainda sobre a Carta de 1891, muitos críticos apontavam se tratar de uma importação extravagante. Rui Barbosa esteve entre os apontados como meros importadores de fórmulas vazias de índole francesa, inglesa ou norte-americana. No caso, a redação da Constituição, esteve a cargo de uma comissão de cinco pessoas e submetida a profunda revisão por parte de Rui Barbosa, o texto final, promulgado em 24 de fevereiro de 1891, inspirado no modelo norte-americano, consagrau as instituições da Federação, dos três poderes e do presidencialismo (FAUSTO, 2008, p. 249). No esforço de modernização, que cobria o Império e despertava o entusiasmo dos construtores da República, procurava-se ajustar o país aos modelos importados, uma preocupação civilizatória, pedagógica, de associar o Brasil às estruturas cultas (FAORO, 2001, p. 534).

Em matéria de relações internacionais, os anos iniciais já registravam acontecimentos que maculavam a imagem externa do país. Ainda em dezembro de 1889, a “grande naturalização” dos estrangeiros residentes no Brasil configurou-se como um decreto no mínimo controverso, conferindo ao estrangeiro residente no Brasil, em 15 de novembro de 1889, automaticamente a naturalidade brasileira, a menos que se reportasse de modo contrário às autoridades competentes (BUENO, 1995; DORATIOTO, 2012).

Por se tratar de contexto pós-abolição, no qual o volume de imigrantes era expressivo no país, o período foi marcado por uma acentuada política imigratória a fim de fomentar a vinda de europeus para o Brasil. Destacava-se especialmente a vinda de italianos, que se fixaram em zonas de produção de café; era intensa também a chegada de alemães, que se detinham nas áreas mais meridionais do país (PETRONE, 1997).

Face aos protestos e às reclamações de alguns países, circular de 23 de maio de 1890, assinada pelo primeiro Ministro das Relações Exteriores da República, Quintino Bocaiúva, dava as seguintes instruções às legações brasileiras:

O governo provisório não teve a intenção de impor a nacionalidade brasileira aos estrangeiros a quem se refere o decreto. Entretanto, a alguns governos e, em primeiro lugar ao da república francesa, pareceu que a naturalização era obrigatória [...] O decreto n. 58 A, de 14 de dezembro do ano próximo passado, concebido no espírito de larga hospitalidade,

tem por fim abrir a família brasileira a todos os que nela quiserem entrar, sem o menor constrangimento. (CIRCULAR, 2005, p. 20)

Desde 1850, o processo de adoção de leis de extinção do tráfico e abolição gradual da escravidão tornou a imigração um tema regular da agenda de Estado e, conseqüentemente, de política externa. A necessidade de mão-de-obra estrangeira mobilizou os agentes diplomáticos em diferentes países com vistas a promover uma ação assertiva de estímulo de imigração para o Brasil, política que esbarrou nas condições de trabalho penosas e nas frágeis garantias jurídicas de proteção aos bens de estrangeiros residentes no Brasil (PETRONE, 1997, p. 111).

Tal tema foi objeto de mensagem aos Presidentes e Governadores dos Estados que abrigavam contingente de imigrantes sobre garantias às pessoas e bens estrangeiros no Brasil.

A situação dos estrangeiros no Brasil constitui uma séria preocupação do governo federal.

Do concurso destes indivíduos, que de diversos países vêm aqui estabelecer-se em busca de trabalho, depende em grande parte, como sabeis, a prosperidade da república. Já recebemos não pequeno número deles, mas convém atraí-los constantemente para a obra fecunda do povoamento do nosso território e do aumento da produção e da riqueza nacionais. Nenhum meio será mais eficaz para conseguir-se tão vantajoso desiderato do que convencê-los de que se acham completamente amparados nas garantias que as leis brasileiras prometem e asseguram aos seus direitos individuais, sobressaindo entre elas a defesa pronta das suas pessoas e bens. Entretanto, por diferentes vezes, se tem reclamado contra a ineficácia da proteção a eles devida.

A União, como representante da soberania nacional perante as demais nações, é responsável em todo o território da república pela falta daquelas garantias, da qual resultam constantemente graves embaraços que, para não perturbarem as relações internacionais, resolvem-se em compensações onerosas para a Fazenda federal. Para obviar todos estes inconvenientes, cujas conseqüências, não só do ponto de vista moral como do material, escuso apontar-vos, encarregou-me o sr. presidente da República de invocar o vosso auxílio, certo de que seu apelo será patrioticamente correspondido.

Nesta conformidade, rogo-vos que providencieis para que as autoridades civis tenham o máximo escrupulo em arredar das legações estrangeiras todo pretexto de reclamar contra elas, alegando negligência, parcialidade ou imperfeição nos inquéritos policiais. Confio em que, usando do vosso prestígio, promovereis junto aos poderes desse estado, quanto em vós

couber, a tomada de medidas que se harmonizem com os intuitos do governo federal, especialmente junto ao Poder Judiciário, de modo que nunca a denegação de justiça possa servir de fundamento à ação diplomática (CIRCULAR, 2005, p. 136)

Conforme demonstra a circular do Ministério das Relações Exteriores, as condições de vida e assistência ao estrangeiro renderam onerosas compensações financeiras reclamadas pelas legações estrangeiras presentes no Rio de Janeiro. Fato este que corroborava a propaganda veiculada em países europeus (muitas vezes praticada por agentes consulares a serviço de outros países que concorriam com o Brasil pela atração de mão-de-obra imigrante europeia), prejudicando a imagem externa do Brasil e, conseqüentemente, a chegada de imigrantes para suprirem a necessidade de força de trabalho nas lavouras de café e principais cidades do país (SCHWARCZ, 2012, p. 35).

Ainda no que diz respeito à imagem externa do Brasil, a forte instabilidade nos anos iniciais geraram desconfiança sobre a ordem política e institucional da República. A incapacidade do governo federal de assegurar a ordem interna e sustentar a estabilidade econômica contribuiu para a atitude de suspeita sobre o novo regime, sobretudo por parte das chancelarias de determinados países europeus instaladas na capital federal.

Após o fim do Governo do marechal Deodoro da Fonseca (1889-1891), assumiu, o então vice-presidente, Floriano Peixoto (1891-1894). Desta vez, no entanto, revoltas e levantes militares abririam precedente para a mobilização de forças políticas e militares de oposição fazerem frente à repressão desencadeada por Floriano Peixoto, como a chamada Revolução Federalista (1892-1895) no Rio Grande do Sul e, pouco tempo depois, no Rio de Janeiro, a Revolta da Armada (1893-1894) (MATTOS, 2012, p. 94-96).

A Revolta da Armada, ainda que se tratando de insurreição de parte da esquadra brasileira contra o governo Floriano Peixoto, envolveu a presença militar estrangeira para sua resolução (GARCIA, 2007, p. 119). O episódio foi fato importante do ponto de vista das relações entre Brasil e Estados Unidos, conforme explica Clodoaldo Bueno,

A intervenção norte-americana foi decisiva para a vitória de Floriano, pois deu-se no preciso momento em que a diplomacia das potências da Europa ensaiava retirar seu apoio ao governo legal. Os Estados Unidos, assim, contribuíram para ‘Consolidação’ levada a efeito por Floriano Peixoto e, ao mesmo tempo, consolidaram a sua influência sobre o governo brasileiro (BUENO, 2002, p. 175).

Neste contexto, o acordo tático e financeiro de São Paulo terminou por contribuir por ocasião da escolha do sucessor de Floriano Peixoto (FAUSTO, 2008, p. 256). As eleições de 1894 não somente inauguravam a presidência civil com Prudente de Moraes (1894-1898), mas também confirmavam a força de São Paulo e Minas Gerais no cenário político nacional. Tratava-se do início de uma estrutura de poder que, a partir da eleição de Campos Sales (1898-1902), corroboraria a prática de um rodízio político ao longo de toda a Primeira República, privilegiando os governadores dos principais estados, sobretudo São Paulo e Minas, na definição do candidato presidencial (FAUSTO, 2008, p. 258). Deste modo, observou-se a posição central assumida pelos interesses do café na agenda político-econômica brasileira, particularmente em questões relacionadas à imigração e ao controle cambial.

Nos anos seguintes, na agenda de política externa mereceu destaque particular a ação diplomática de Rio Branco, na condução das questões de limites com a Argentina em 1895, bem como no reconhecimento formal da Grã-Bretanha à soberania brasileira sobre Ilha de Trindade no mesmo ano. Para este último episódio, o Brasil contou com mediação por parte de Portugal, uma vez já restabelecidas as relações diplomáticas em 1895 (GARCIA, 2007).

Para as relações econômicas internacionais do Brasil, a presidência de Campos Sales marcaria igualmente os rumos da política econômica dos governos que o sucederam, sobretudo no que diz respeito a austeridade monetária. Em 1898, num contexto de grave instabilidade monetária, o governo brasileiro negociou um empréstimo de consolidação – *funding loan* – junto aos banqueiros ingleses Rothschilds, a fim de renegociar os termos da dívida externa, restaurar o valor da moeda, comprometendo-se em diminuir (no caso via incineração) moeda em circulação e oferecendo como garantia as rendas da alfândega do Rio de Janeiro (CARDOSO, 1997; FRANCO, 1992).

Ao longo da primeira década republicana, as questões de estabilidade política e econômica foram presenças marcantes na agenda de relações exteriores. O encaminhamento destas redefiniu tendências da inserção internacional do Brasil (BUENO, 1995, p. 19). A crescente aproximação das oligarquias de São Paulo e Minas Gerais substituiu a figura do governo federal como articulador nacional da política, imprimindo maior destaque a aspectos de modernização no processo de desenvolvimento da sociedade brasileira.

Neste conturbado cenário de virada do século XIX para o século XX, o exame dos fatos e diretrizes da política externa demonstra modificações a favor de uma renovação das iniciativas, seja por meio dos canais diplomáticos tradicionais na Europa, seja por meio de uma política de solidariedade hemisférica, com destaque para o papel dos Estados Unidos (BUENO, CERVO, 2002; BURNS, 1997; DORATIOTO, 2012).

4.2 Relações Econômicas Internacionais

Segundo Almeida (2002, p. 524) a política de defesa do café e, conseqüentemente, a promoção dos interesses do setor agroexportador representavam a defesa dos próprios interesses nacionais no período. A esta conjuntura, no entanto, deve-se acrescentar os constrangimentos internos e as dinâmicas da economia internacional que assinalaram as perspectivas de crescimento do Brasil.

A economia, essencialmente de base agroexportadora, a entrada de capital estrangeiro e a escassez de divisas eram as linhas mestras sobre as quais a diplomacia brasileira atuava (ALMEIDA, 2012, p. 524). Tratava-se de uma inserção internacional na qual a tônica da política externa operava ações diplomáticas que promoviam as necessidades de desenvolvimento a partir do “centro dinâmico” da economia nacional: a lavoura de café. Conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 1 – Composição das principais exportações brasileiras, 1889--1918 (% do total)					
Ano	Exportações dos principais produtos primários				Outros Produtos
	Café	Borracha	Outros *	Total	
1889	66,5	9,8	17,7	94	6
1891	64,7	9,9	20,4	95	5
1893	67,8	10,6	17,5	95,9	4,1
1895	68,7	15,5	12,2	96,4	3,6
1897	63,8	16,3	16,1	96,2	3,7
1899	56,6	24	14,2	94,8	5,2
1901	59	21,2	16,1	96,3	3,7
1902	55,8	20	19,2	95	5
1904	50,6	28,4	15,8	94,8	5,2
1906	52	26,5	16,8	95,3	4,7
1908	52,2	26,7	15,8	94,7	5,3
1910	42,3	39,1	14,2	95,6	4,4
1912	62,4	21,6	11,9	95,9	4,1
1913	62,3	15,9	17,3	95,5	4,5
1915	59,7	13	20,4	93,1	6,9
1918	31,1	6,6	28	65,7	34,3

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, 1939-40 apud ALMEIDA, 2012, p. 532.
* = algodão bruto, cacau, tabaco, mate, couros e peles.

Para um modelo econômico herdado desde o período colonial, ou seja, de “sentido exterior”, a agroexportação rendeu ao país seu principal eixo de inserção no comércio mundial. Para a diplomacia brasileira coube um papel central na abertura de mercados para a principal *commodity* de exportação, o café, bem como a constituição de instrumentos capazes de assegurar o financiamento, via endividamento externo, da economia cafeicultora.²⁷

As sucessivas crises políticas, cambiais e de superprodução do café apontavam a necessidade de superação da situação de dependência crônica e vulnerabilidade externa da economia brasileira. Neste sentido, os esforços empreendidos em direção à estabilidade econômica pela ação de política externa buscou combater a escassez de divisas (ver tabela 2), recorrendo a acordos de endividamento externo. Tal fato contribuiu para recuperação do nível de atividade doméstica da economia e a manutenção da receita da União extremamente dependente do imposto de importação.

²⁷ Neste terreno, destacaram-se a consolidação do *funding loan* (1898) em Londres, e a *unwritten alliance* praticada pela chancelaria brasileira junto ao governo dos Estados Unidos, à época o principal destino das exportações brasileiras, sobretudo do café.

Tabela 2 – Estoque monetário no Brasil, 1888-1892 (contos de réis)			
Anos	Notas do Tesouro	Emissões dos bancos	Total
1888	188.869	16.419	202.291
1889	185.819	11.337	197.156
1890	171.081	127.910	299.092
1891	167.611	346.115	513.727
1892	215.100	346.115	561.215

Fonte: CALÓGERAS, J. P. A Política Monetária do Brasil (1960) apud ALMEIDA, 2012, p. 526.

Desde o final da década de 1880, o valor total dos empréstimos para obtenção de auxílio às lavouras prejudicadas com a abolição da escravatura – e posteriormente com o excesso de oferta de café no mercado devido às safras recordes sem aumento da demanda externa – bem como para nova realidade do trabalho assalariado concorreu para um forte surto de especulação, crescimento inflacionário e crise financeira, episódio conhecido como Encilhamento, o qual foi agravado devido ao refluxo no aporte de capitais britânicos no Brasil em virtude da moratória da Argentina e à quase quebra do Banco Barings em Londres.²⁸ Conforme explicam Gustavo Franco e Luiz Aranha C. do Lago:

O Banco da Inglaterra precisou orquestrar uma operação de suporte aos Barings, mas ao custo de “estressar” o mercado de capitais londrino e, assim, “transmitir” a crise para diversos outros países – Austrália, Estados Unidos, Alemanha, Chile, Itália, Portugal, entre outros. A brusca redução das entradas de capitais no Brasil está bem documentada e seus efeitos sobre a crise cambial de 1891 parecem indiscutíveis, de modo que é legítima a dúvida se o país viu-se abandonado por volúveis capitais estrangeiros assustados com eventos ocorridos em outros países, como é comum no mundo globalizado, ou se a crise foi exclusivamente causada por seus próprios excessos. Ou ambos (FRANCO, LAGO, 2012, p. 183)

²⁸ Em razão de uma emissão fracassada para uma empresa de saneamento argentina, o Banco Baring foi o pivô de uma das primeiras e mais interessantes crises financeiras internacionais de características globais, o que não poderia deixar de atingir fortemente o Brasil, que vinha recebendo grande volumes de capital estrangeiro que, a partir de 1891, desapareceram, tendo grande influência sobre o mercado de câmbio brasileiro no período.

O valor da moeda brasileira começou a despencar como resultado de uma política monetária de fortes emissões, uma vez que a procura interna por numerário tendeu a crescer mais do que as receitas de exportação, agravando ainda mais a estrutural propensão ao desequilíbrio das contas externas do governo brasileiro, o que corrobora a tese de Celso Furtado de “socialização das perdas”(FRANCO, 1992, p.14). O apelo ao crédito externo aumentou e, conseqüentemente, dado o contexto de crise, a dívida. Deste modo, as obrigações e compromissos de implementação de uma política monetária foram necessariamente submetidas a um controle e maior subordinação aos agentes financeiros internacionais.

Os credores britânicos acordaram junto ao então presidente Prudente de Moraes a concessão de um novo empréstimo de consolidação – o *funding loan* – num arranjo que garantiria, sob termos penosos para o Brasil, meios de manter o pagamento dos juros da dívida e do montante de empréstimos anteriores. Por fim, eram concedidas em contrapartida aos credores as rendas da alfândega do Rio de Janeiro, e ainda imposta ao governo brasileiro a proibição de contrair novos empréstimos, como também cumprir um rígido programa de deflação, retirando de circulação o excesso de papel moeda sem lastro e incinerando-o. (ALMEIDA, 2012; CARDOSO, 1997; FRANCO, 1992).

A diplomacia, centrada na defesa do grande produto nacional de exportação, o qual garantia a solvência externa do Brasil, buscou aumentar o intercâmbio comercial com o mercado internacional, garantir o aporte de capital estrangeiro no país e, por fim, promover a imigração de trabalhadores europeus, sobretudo, para as lavouras de café no Oeste paulista. Almeida (2012, p. 524) analisa o papel dos fluxos de capital (financeiro e humano) e *know-how* estrangeiros como fatores de “engrandecimento da nação” ou, em outras palavras, elementos importantes para o desenvolvimento do país. Ademais, o autor destaca que:

O caráter primitivo das políticas econômicas refletia, essencialmente, a ausência de mercado interno no Brasil, especialmente de um mercado de créditos e de mão-de-obra especializada, situação que começou a ser atenuada apenas com a intensificação da imigração europeia. Durante algum tempo, logo ao início da República, o barão atuou, justamente, como “comissário de imigração”, entre o consulado em

Liverpool e o primeiro caso de limites. As tendências escravocratas dos fazendeiros de café, mesmo em face de agricultores europeus, cuja imigração tinha sido subsidiada em grande medida pelo estado de São Paulo, resultaram em várias reclamações de cônsules a seus governos: o da Itália, por exemplo, chegou a proibir, em 1902, a emigração subsidiada para o Brasil até que o tratamento da mão-de-obra melhorasse substancialmente (ALMEIDA, 2012, p. 530).

O contexto da diplomacia econômica brasileira esteve associado ao dinamismo do café. Com efeito, o período da primeira década republicana traduziu o impacto das flutuações da economia internacional sobre o mercado de oferta e demanda desta *commodity*. A importante influência deste produto sobre o desempenho da economia nacional marcará igualmente o novo dinamismo da agenda de política externa face à projeção internacional dos Estados Unidos e às perspectivas brasileiras sobre o papel do sistema interamericano e europeu nos objetivos de desenvolvimento econômico e modernização do Brasil.

4.3 “Americanização” e Modernização da Agenda de Política Externa

Muitas são as marcas dos anos iniciais da Primeira República que caracterizam a orientação da política externa do período. Certamente, o alinhamento político com os Estados Unidos e a promoção e a defesa do café figuram como dois grandes emblemas da ação diplomática brasileira. Na denominada “republicanização” da política externa brasileira, ambos os elementos, em parte, integravam um único vetor, estabelecendo diretrizes que influenciaram significativamente a inserção internacional do Brasil nas décadas seguintes (BUENO, 1995, p. 55).

Para além da abordagem da historiografia tradicional, ao conferir especial atenção ao fato do governo provisório ter notadamente reorientado o posicionamento brasileiro quanto às relações travadas com a Argentina e os Estados Unidos (BUENO, 1995; BURNS, 1997), a construção da política externa brasileira é igualmente reveladora da efervescência da atmosfera intelectual e cultural que emergia com o alvorecer republicano. A condução das relações internacionais do país, portanto, articulava também formas ideológicas

inovadoras sobre a concepção do interesse nacional e da formação da nação (RÉ, 2010; SILVEIRA, 2012).

Uma vez mais os binômios conceituais tradição/modernidade, particular/universal ou nacional/estrangeiro constituem elementos importantes para o entendimento sobre a modernização da agenda de política externa brasileira. Tendo em vista um projeto de desenvolvimento, enquanto o Império brasileiro reservou à Europa o papel exclusivo de polo irradiador de ciência, política, cultura e progresso, o advento da República insere no quadro de referências o potencial da “americanização” como face complementar aos impulsos de modernização necessários para o desenvolvimento do país (SILVEIRA, 2002). Esta nova dimensão implicava uma visão correspondente sobre a própria nacionalidade e, conseqüentemente, sobre os paradigmas ideológicos de nossa identidade e inserção internacional (LAFER, 2002; RÉ, 2010).

O papel da dimensão externa na definição de valores nacionais foi objeto de uma revisão significativa. Em contraste com o paradigma geral e abrangente herdado do Império, a identidade brasileira passou a reconhecer as condições históricas presentes no continente americano. Conforme destaca Silveira,

De fato, ao longo do primeiro período, o dito processo – que envolve, conforme já referido, não só a aproximação dos Estados Unidos, mas também a reorientação correspondente nas relações com a América hispânica e com a Europa – é marcado por uma significativa ruptura relativa à política do Império, que inicialmente encontrou sentido em um paradigma ideológico, aqui denominado *americanização republicana*. Contudo, ainda no referido período, as ações políticas tendentes a concretizar o processo de ruptura sofreram crítica radical, levada a efeito por referência ao paradigma contra-ideológico no contexto, aqui chamado *européismo conservador* (SILVEIRA, 2012, p. 479).

De fato, a concepção do “interesse nacional” brasileiro, diante da emergência dos Estados Unidos como potência hegemônica internacional, notadamente hemisférica, envolvia necessariamente reposicionar as relações tradicionais com a Europa e fazer valer a potencial “americanização” nas

relações com as Repúblicas hispano-americanas – sobretudo os países sul-americanos.

Neste processo, novas condições para uma revisão das formas de inserção internacional do Brasil apresentavam-se simultaneamente no plano doméstico e no plano internacional. Para os formuladores da política externa do país, os termos e fundamentos para reorientação das relações exteriores alinhavam-se adequadamente ao dinamismo do contexto econômico, político, social e cultural em curso (CERVO, 2002, p. 290).

As premissas e as bases ideológicas do Manifesto Republicano de 1870, no interior do qual uma nova visão sobre a direção política do país ganhava forma, já apontavam, em parte, a plataforma sobre a qual a “americanização republicana” passaria a sustentar-se em matéria de política externa, décadas mais tarde. Para Silveira,

O dado essencial do paradigma ideológico reside precisamente na associação íntima que se constrói entre o republicanismo e a supostamente necessária reorientação da inserção internacional brasileira, no sentido do afastamento da Europa e da aproximação – a mais íntima possível – do sistema continental americano. Tal sistema é representado, de resto, como uma *unidade natural*, ou ao menos potencial, das Repúblicas nascidas do processo de emancipação política, referenciadas, de forma central, nos Estados Unidos da América. A representação completa-se com a associação da Monarquia caída com a *velha* Europa e, portanto, com a caracterização negativa do antigo regime imperial e de sua política externa como um *corpo estranho* na América (SILVEIRA, 2012, p. 480).

Proclamada a República, do ponto de vista diplomático, tendo em vista o pronto reconhecimento ao novo governo instituído pelas nações americanas (Argentina, Chile e Uruguai como os primeiros países), bem como a mensagem positiva da legação brasileira em Washington (sobre o desejo do secretário de Estado norte-americano, Blaine, de formalizar tão logo o reconhecimento), a pasta de Relações Exteriores tratou de conferir “espírito republicano” a agenda de política externa (BUENO, 1995, p. 35).

O Brasil viveu momentos de delírio. Queria romper com tudo que lembrasse o passado. O radicalismo exacerbou-se.

Pretendeu-se até mesmo [...] expulsar do país o capital europeu. As manifestações do nacionalismo [...] acompanhavam as tendências para a americanização do país. Uma comissão de cinco membros [...] elaborou a nova Constituição, uma cópia mais ou menos fiel da americana. Instituiu-se o federalismo. O país passou a chamar-se Estados Unidos do Brasil. E adotou-se, na primeira hora, a bandeira estrelada. Com listras auriverdes, proposta por Lopes Trovão. A diferença consistia nas cores (BANDEIRA, 1978, p. 134).

Em que pese o novo direcionamento das questões de política externa hemisféricas, para o qual a racionalização da ação política-institucional conferiu legitimidade na constituição material e simbólica do sentido “americano”, verificaram-se, no entanto, formas diferenciadas e concorrentes sobre os princípios orientadores da inserção internacional da ordem republicana. No que diz respeito às manifestações e posicionamentos contrários e resistentes em relação aos Estados Unidos, a obra de Eduardo Prado critica abertamente o “furor imitativo” dos países latino americanos em copiar os Estados Unidos:

Todos os países espanhóis na América, declarando sua independência, adotaram as fórmulas norte-americanas, isto é renegaram as tradições da sua raça e da sua história, sacrificadas ao princípio insensato do artificialismo político e do exotismo legislativo. [...] Mais tarde, foi em 1889 cometido no Brasil o mesmo grande erro em que os hispano-americanos tinham caído no primeiro quarto do século, isto é, quando artificialmente se quis impor ao Brasil a fórmula norte-americana. A perda da liberdade foi a consequência imediata, fatal, da desgraçada ideia (PRADO, 2005, p. 52).

E acrescenta:

A política internacional do Estados Unidos é egoísta, arrogante às vezes, outras vezes submissa, segundo os interesses da ocasião. E, em todo caso, ela nunca se deixa guiar por sentimentalismos de forma de governo (PRADO, 2005, p. 92).

Desta perspectiva, ilustram ainda os contraditórios e a correlação de forças do período: a denúncia, em 1894, do Tratado de Comércio de 1891 com os Estados Unidos; a confirmação da dependência financeira de Londres nas recorrentes tomadas de empréstimo internacional; e o caráter realista que, no plano diplomático, passou cada vez mais a se afirmar como marca e princípio da política externa do período.

O exame da condução dos grandes assuntos da agenda de relações exteriores da primeira década republicana demonstrou a substituição do entusiasmo romântico republicano pelo pragmatismo (BUENO, 1995; DORATIOTO, 2012). A intervenção estrangeira a favor do governo Floriano no episódio da Revolta da Armada e a superação das ameaças e disputas territoriais – Ilha de Trindade (Grã-Bretanha), Amapá (França) e Palmas (Argentina) – foram importantes marcos da bem sucedida ação diplomática do período, que balanceou, sempre que necessário, a noção de alianças e rivalidades, segundo a matéria e os desdobramentos em questão.

No que tange ao exercício de poder,

o paradigma emergente, exatamente em função de tais princípios realistas, imprimia um poderoso sentido para a aproximação (assumidamente assimétrica no que tange ao exercício de poder) entre o Brasil e os Estados Unidos, a qual aparece como, primeiramente, *inevitável* e, nos limites de uma ação política convenientemente conduzida, favorável ao *interesse nacional* brasileiro, notadamente no que tocava à disputa sul-americana pela supremacia, na qual o país assumia tradicionalmente um papel central. Novamente, aqui, é possível ver uma forma inédita de um princípio do *européismo conservador* no que se refere à ideia de continuidade essencial entre a política externa contemporânea a ele e aquela praticada, no passado, pelo Império.

Assim, no plano da racionalização, de notável potencial ideológico, a aproximação de Washington aparecia como politicamente igualitária, não obstante materialmente assimétrica, e não mais fundada na romântica solidariedade republicana, mas na comunhão potencial e realista de interesses nacionais soberanos (SILVEIRA, 2012; p. 486).

Não são poucos os indicativos para apresentar um quadro compreensivo sobre o qual a ação de política externa era organizada. A leitura realista do ambiente internacional do período era concentrada em dois polos principais: um europeu, outro americano. Para cada um destes, diferentes setores da classe política e intelectual brasileira sentiam-se atraídos, seja por interesses de cunho comercial e econômico, seja por afinidades de natureza política e ideológica (BUENO, 1995; SILVEIRA, 2012).

Do ponto de vista diplomático, coube o rápido aprendizado do governo brasileiro em se adaptar às novas condições de correlações de forças do período, reconhecendo, portanto, a ascensão e força política dos Estados

Unidos no sistema internacional. A projeção de poder dos Estados Unidos sobre o continente americano nos planos político, econômico e militar rendeu ao Brasil dividendos diplomáticos, que pesaram favoravelmente nas diferentes negociações travadas com Argentina, França e Grã-Bretanha, proporcionando maior margem de manobra política (LINS, 1995, p. 312).

Para um país em busca de ocupar um lugar de maior prestígio no concerto das nações, a redução das vulnerabilidades externas requer diminuição de laços de dependência históricos. Uma nova abertura para o mundo, para o progresso e a civilização estava também acessível via “paradigma americano”. Sem prejuízo a seu posicionamento monarquista, a pena de Oliveira Lima registrou a constituição de uma imagem nova sobre a condição modelar e de superioridade da civilização norte-americana no continente (RÉ, 2010, p. 100).

Na América do Norte apoderou-se de mim e a breve trecho converteu-se quase numa obsessão, uma forte impressão do nosso atraso, que na Europa eu nunca havia experimentado, acostumados como justamente andamos a considerá-la um antiquíssimo campo de experiências e de progressos. do outro lado do Atlântico, porém, num país de civilização tão moderna quanto o Brasil, a comparação impõe-se irresistivelmente, em nosso grave desabono, com o seu cortejo de considerações psicológicas e sociológicas (OLIVEIRA LIMA, apud RÉ, 2010, p. 100).

Oliveira Lima encontrou nos Estados Unidos fórmulas e modelos interessantes acerca de algumas questões igualmente relevantes para o progresso do Brasil (MOTA, 2002, p. 258). Enquanto referência em termos de civilização, os Estados Unidos passariam a marcar cada vez mais seu horizonte intelectual e profissional, seja na comparação das instituições políticas das repúblicas do continente, seja na imigração europeia controlada e branqueadora (RÉ, 2010, p. 101).

Passados os anos iniciais da República a condução da política externa era exercida de modo equilibrado e pragmático, contando nesta tarefa com a colaboração de diplomatas oriundos das fileiras monarquistas. Tratava-se de estabilizar o presente a fim de manter o país alinhado às credenciais do progresso e da civilização almejados. Para tanto, o sucesso da política externa

representava a possibilidade de garantir a imagem externa do país junto ao concerto das nações civilizadas.

5 A Agenda de Política Externa no Tempo do Barão (1902-1912)

Do início da década de 1900 até a desaceleração que precede os anos da Primeira Guerra Mundial, o Brasil experimentou um notável ciclo de crescimento. O crescimento industrial, o investimento em infraestrutura de transportes e a estabilidade de preços na economia contribuíram decisivamente para a relativa estabilidade do período (FRANCO, LAGO, 2012, p. 194). As grandes cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo, representavam o símbolo do progresso material e da atmosfera cultural e intelectual em curso no país.²⁹

Em matéria de política externa brasileira, a ascensão de José Maria Paranhos, o Barão do Rio Branco, ao posto de ministro das relações exteriores tem sido objeto de notável quantidade de estudos e investigações (BURNS, 2003; CARDIM, ALMINO, 2002; LINS, 1995; PEREIRA, 2012; RICUPERO, 2000). O interesse pela gestão do chanceler patrono da diplomacia brasileira suscita, ao mesmo tempo, o exame do quadro maior no qual a atividade diplomática do período se desenvolve: a formação da identidade nacional sob os auspícios de valores internacionais vigentes no período: civilização, ciência e progresso, por um lado; bem como o alinhamento ou o ajuste de projetos de desenvolvimento aos padrões e ritmos de desenvolvimento da economia internacional, por outro (SEVCENKO; 1989, p. 15-17).

Neste capítulo serão objeto de análise diferentes interfaces da agenda de modernização sobre a organização e formulação da política exterior brasileira durante a aurora do século XX no país. Para tanto, a primeira seção analisa a transição da relação nacional-estrangeiro, no que diz respeito à definição dos pilares da própria identidade internacional do Brasil em sua integração ao mundo no início da República. A segunda seção analisa a forma pela qual o processo econômico do período, notadamente as duas grandes

²⁹ Consultar Lúcia Lippi Oliveira. *A Questão Nacional na Primeira República*. São Paulo: Brasiliense, 1990. Sobre o caráter das transformações em curso na cidade do Rio de Janeiro, ver cap. 5 “*Belle époque: a integração no mundo cosmopolita*”.

commodities responsáveis pela dinâmica estrutural da economia (divisa e câmbio), associava-se às questões de inserção internacional do Brasil. A terceira seção apresenta o legado do Barão do Rio Branco para modernização da política externa brasileira.

5.1 Brasil *Belle Époque*

A época na qual se iniciou a gestão do Barão do Rio Branco, em 1902, foi caracterizada por uma perspectiva de transformações e formação de valores sobre a nacionalidade. O debate intelectual brasileiro sobre a identidade nacional envolvia, no limite, a própria integração do país aos desdobramentos do desenvolvimento econômico ocorrido nos principais países do mundo ocidental europeu e dos Estados Unidos, um processo caracterizado pela modernização nas artes e nas ciências, bem como pela expansão da produção industrial (SALIBA, 2012, p. 239).

Como explica Schwarcz,

O resultado foi o surgimento de um clima de otimismo e confiança absoluta, que partindo da economia ganhou a cultura, os costumes e a moral, alcançando assim os países considerados “mais periféricos”. Na verdade, é difícil determinar o que é causa e o que é efeito nesse processo (e pouca importa), até porque nesse período – mais particularmente de 1890 até a Primeira Guerra Mundial – a certeza da prosperidade deu lugar a uma sociedade de sonhos ilimitados, mais conhecida como *belle époque* [...] No Brasil, por sua vez, a atmosfera que no Rio de Janeiro ficou conhecida como “regeneração” parecia corresponder ao surto que ocorria em outras partes do mundo, trazendo a sensação de que o Brasil, finalmente, estava em harmonia com o progresso e a civilização (SCHWARCZ, 2012, p. 44).

A modernização representada pela República, cujo principal emblema em matéria de política externa foi a orientação pan-americanista ao buscar aproximação das nações hispano-americanas e nomeadamente dos Estados Unidos (BUENO, 2002, p. 164), concedeu impulso notável para a nova atmosfera cultural. A este quadro soma-se, a partir da presidência Rodrigues Alves, o clima de estabilidade política e econômica sobre o qual era

desenvolvida a atividade diplomática, possibilitando a consolidação de um conjunto de diretrizes que se tornaram valores importantes da política externa brasileira, entre os quais: a defesa da igualdade jurídica entre os Estados, o respeito ao Direito Internacional, a não intervenção em assuntos internos de outros países. Tratava-se da formação das bases que constituiriam a própria identidade internacional do país (LAFER, 2007; RICUPERO, 2012).

Nesse particular, a promoção de um projeto de modernização da pasta de relações exteriores brasileira buscou privilegiar valores coadunados com as transformações dos tempos modernos. Para tanto, a ação de política externa do período do Barão assumiria a marca cosmopolita/universal no seu emblema, embora notadamente aberta para a recepção de novos conceitos e processos de “americanização” (BUENO, 2003; BURNS, 2003; SILVEIRA, 2012). A ordem republicana reforçou, portanto, a tendência de aproximação com os Estados Unidos e revisou a relação com os demais países sul-americanos.

De acordo com Silveira (2012, p. 476), as transformações pelas quais o Brasil e o mundo passavam no início do século XX justificavam uma tendência de diversificação das relações internacionais, retirando peso da exclusividade europeia, sem prejuízo para o sentimento de pertencimento à civilização ocidental, ao legado da Europa para a formação das nações americanas e aos efeitos da modernização capitalista em curso.

Nações ainda novas, não podemos esquecer o que devemos aos formadores de capital com que entramos na concorrência social. A própria vastidão dos nossos sertões, em grande parte desertos, inexplorados alguns, e a certeza de que temos recursos para que neste continente viva com largueza uma população dez, vinte vezes maior, nos aconselhariam a estreitar cada vez mais as relações de boa amizade, a procurar desenvolver as de comércio com esse inexaurível viveiro de homens e fonte prodigiosa de energias fecundas que é a Europa. Ela nos criou, ela nos ensinou, dela recebemos incessantemente apoio e exemplo, a claridade da ciência e da arte, as comodidades de sua indústria, e a lição mais proveitosa do progresso (RIO BRANCO apud LINS, 1996, p. 323).

Na ocasião da Terceira Conferência Internacional Americana, Rio branco ao realizar o discurso de abertura indica a definição de uma identidade internacional de maneira mais objetiva. O legado imperial cedeu lugar ao

cosmopolitismo à moda hemisférica, o qual promoveu a cooperação e o fim da desconfiança dos vizinhos sul-americanos na consecução dos interesses brasileiros (LAFER, 2007, p. 35).

Seja no contexto americano, seja no contexto europeu, a constituição de uma identidade moderna esteve associada, sobretudo, ao processo de construção de paz entre as nações, via afirmação de uma política externa realista no propósito básico de consolidar o espaço nacional e projetar uma sólida imagem externa do Brasil (BUENO, 1995, p. 32). Desta forma, a nova abertura brasileira para um contexto internacional de profundas transformações possibilitou o fortalecimento de mecanismos, que minimizaram estereótipos associados ao atraso.

O fato de o país reforçar o cosmopolitismo e a modernização ao sediar Conferências e Congressos internacionais refletiu uma lógica de inserção externa, cujo resultado contribuiu efetivamente para afirmar a identidade moderna, pacífica, cosmopolita e ocidental do Estado brasileiro (FELDMAN, 2009, p. 29). A este propósito, a obra de Rio Branco destaca-se como elo de continuidade e ao mesmo tempo uma expressão do potencial de mudança, importante para a compreensão da identidade internacional do Brasil (LAFER, 2007, p. 46).

À medida que questões de ciência e cultura complementavam os aspectos políticos e econômicos da inserção internacional do país, a construção da agenda de política externa haveria, portanto, de buscar uma ação diplomática voltada para a compreensão da reorientação da relação do Brasil e de sua imagem no contexto hemisférico. Nestes termos, Castro (2007) avalia a importância da *Revista Americana*³⁰, publicação considerada um dos instrumentos de articulação política e promoção de valores definidores da identidade internacional do Brasil via “solidariedade hemisférica”.

Torna-se de extrema importância analisar a *Revista Americana*, reconhecendo a contemporaneidade das preocupações que a inspiraram e a sua importância no processo de criação de uma tradição republicana, aproximando-a da crença em um futuro

³⁰ A *Revista Americana* era um periódico mensal, impresso pela Imprensa Nacional, que circulou entre outubro de 1909 a 1919 (com interrupções), cujo objetivo era “agregar intelectuais, congregar espíritos, revelar identidades e promover formas de integração entre os diversos povos da América”.

no qual o Brasil poderia assumir um lugar de destaque no Continente e este no contexto mundial (CASTRO, 2007, p. 56).

A tradição republicana inaugurava a nova crença sobre o papel que o Brasil poderia assumir no contexto americano e mundial. Tendo em vista o momento de formação nacional e aspirações cosmopolitas sob os auspícios do advento da República, as dinâmicas e condicionantes da conjuntura internacional mediaram os modelos de modernização acessíveis para o progresso do Brasil. A este propósito vale o registro de Joaquim Nabuco ao proferir palestra em Chicago, na ocasião ele destacou o papel dos Estados Unidos enquanto “fonte de novas concepções sociais, novas formas de vida e uma das fontes da civilização moderna” (NABUCO, 2010, p. 548).

O encaminhamento dado à época, notadamente ao longo da gestão Rio Branco, para a condução da política externa instituiu e consolidou princípios que contribuíram para a construção de uma política externa de prestígio internacional para o Brasil, seja no contexto regional, seja no contexto internacional. A partir de então, a diplomacia brasileira passou a dispor de uma identidade internacional, cujo legado tornou evidente o papel da política externa como vetor de processos de modernização que passaram a integrar os diferentes modelos e projetos de desenvolvimento do país.

5.2 Relações Econômicas Internacionais

Após um ciclo de ajustes de política econômica que cumpriu papel importante face aos estrangulamentos internos e externos ao crescimento do Brasil, o período que se inaugurava em 1902 marcaria uma “era de ouro” no desenvolvimento econômico do país, interrompida anos mais tarde pela desaceleração que precedeu o início da Primeira Guerra Mundial (FRITSCH, 1992, p. 37).

Tendo em vista a apreciação cambial – resultado da política deflacionista anterior – e, principalmente, o expressivo desempenho da borracha no quadro das exportações brasileiras, a economia brasileira melhorava sensivelmente sua posição externa. Como destaca Paulo Roberto de Almeida (2012, p. 531), os ganhos da borracha foram extraordinários: de um modesto valor de 182 libras esterlinas a tonelada, em 1870, a borracha chegou a alcançar 512 libras

em 1911, reforçando as receitas em divisas dos exportadores e as rendas fiscais da União.

A este contexto somam-se as entradas de capital estrangeiro no país, especialmente a participação do capital inglês em empréstimos ao governo brasileiro e nas obras de infraestrutura e melhoramentos urbanos, notadamente o esforço de reaparelhamento do sistema de transporte ferroviário e portuário (GRAHAM, 1973). Para Paul Singer (1997, p. 365), a dependência financeira do período era expressão da vida urbana no Brasil, a qual é facilmente identificada pela diversificação da carteira de investimentos ingleses no país.

Como faziam nos demais países de economia colonial, os britânicos também dominaram por longo período o comércio exterior brasileiro. Eram britânicos os principais exportadores de café e os mais importantes importadores de produtos manufaturados, assim como eram britânicos os bancos que financiavam suas atividades. Os investimentos diretos da Grã-Bretanha no Brasil abrangiam ainda outras atividades: diversas tecelagens; o Moinho Inglês, fundado em 1886; a Companhia Clark de sapatos, que durante muitas décadas importou o produto, distribuindo-o também no varejo e que passou a fabricá-lo no Brasil a partir de 1898; a Cia. de Linhas para Coser, fundada em 1906 e a Alpargatas fundada em 1907; em 1909 a segunda maior fazenda de café do Brasil, com quase cinco milhões de pés de café, era administrada por uma firma britânica, cujo capital era de £ 800 000 (SINGER, 1997, p.366).

Ademais, a dinâmica cafeicultora integrou a economia de matriz agroexportadora a um novo patamar produtivo, operando o café como substrato econômico para novos investimentos urbano-comerciais e posteriormente urbano-industriais que marcaram a formação e o desenvolvimento de novas formas e estilos de vida mais modernos (MORSE, 1970, p. 242).³¹ Neste sentido, a presidência Rodrigues Alves (1902-1906) reforçava a orientação do período anterior, qual seja, a manutenção de uma racionalidade na condução da política econômica que, em parte, era oportuna aos interesses do grupo cafeicultor.

³¹ A atuação britânica foi importante como um reflexo do fato de que com o crescimento urbano veio um novo estilo de vida. Foi a economia exportadora dirigida que conduziu o Brasil para o mundo moderno e as primeiras áreas que nele penetraram foram as cidades criadas pela crescente vida comercial que acompanhou as grandes exportações (GRAHAM, 1973, p. 128).

Com efeito, a afirmação tradicional de que a política econômica do governo federal teria consistentemente favorecido os interesses corporativos da cafeicultura, elaborada como um simples corolário da hegemonia política deste grupo, é basicamente incorreta. Por um lado, nas várias ocasiões em que o governo federal não interveio, assim agiu porque as pressões para a intervenção federal foram efetivamente neutralizadas pela influência de outros grupos politicamente fortes que a ela se opunham. [...] Por outro lado, as ocasiões em que o governo federal efetivamente concedeu apoio direto à cafeicultura foram circunstâncias em que havia sinais evidentes de que adviria severo desequilíbrio externo, caso os preços do café fossem deixados ao sabor das forças de mercado. [...] Portanto, mesmo os casos em que o governo federal interveio diretamente nos mercados de café não podem ser usados *prima facie* como evidência da intenção de proteger os interesses setoriais da cafeicultura uma vez que, nessas ocasiões, estes interesses confundem-se com o interesse nacional (FRITSCH, 1992, p.64-65)

As circunstâncias internacionais favoráveis, no entanto, não diminuíram os desafios postos ao setor cafeicultor, haja vista a perspectiva de superprodução e, conseqüentemente, novo colapso de preços. Em 1906, em virtude do aumento da receita de divisas e da apreciação registrada da taxa de câmbio, os três maiores estados produtores de café no Brasil, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, firmaram um acordo, cujo objetivo era compensar a queda internacional do preço do café: o Convênio de Taubaté (ALMEIDA, 2002, p. 535).

Tratava-se do primeiro programa de aquisição financiada de estoques excedentes de café promovido por governos estaduais, com participação do governo federal, ainda que sem efetivo aval ou compromisso do último até 1907 (FRANCO, LAGO, 2012, p. 195). O plano de intervenção previa: i) negociação de um empréstimo internacional para custear a intervenção do Governo Federal no mercado, por meio da compra do produto por um preço conveniente; ii) criação de um mecanismo destinado a estabilizar o câmbio, impedindo a valorização da moeda brasileira; e iii) caberia ao Governo Federal a compra – por meio de aquisição de recursos externos – dos grandes excedentes da produção cafeeira, bem como regular, por meio de estoques, as vendas no mercado internacional (FAUSTO, 1997, p. 215).

Em paralelo, já inaugurada a presidência de Afonso Pena, a reintrodução do padrão-ouro como medida de contenção à apreciação cambial,

com a criação da Caixa de Conversão em 1906, atendia aos anseios dos cafeicultores e dos financistas conservadores do período. Conforme explica Winston Fritsch:

A retenção de estoques foi inicialmente financiada com créditos bancários de grandes importadores estrangeiros – que, por possuírem a maior parte dos estoques existentes, também tinham interesse na defesa dos preços dos produtos – e garantias do estado de São Paulo. Entretanto, em 1907, uma breve mas grave crise financeira internacional impossibilitou a rolagem desses créditos, levando o governo federal a temer que, à queda temporária dos influxos de capital gerada pela retração nos mercados financeiros, viesse somar-se um colapso dos preços do café, provocando uma reversão da posição externa, o possível esgotamento das reservas da Caixa de Conversão e a desmoralização da experiência do padrão ouro. Nessas circunstâncias, o governo federal acabou por decidir avalizar, junto aos seus banqueiros de Londres, um empréstimo que permitisse financiar a desova dos estoques de café em prazo mais longo e, portanto, garantir a estabilidade dos preços no curto prazo (FRITSCH, 1992, p.38).

A despeito de evidenciarem as tensões entre Governo Federal e os interesses dos exportadores de café, tais medidas de apoio à valorização do café foram bem sucedidas no sentido de promover a estabilidade macroeconômica até 1913. O Convênio de Taubaté e a Caixa de Conversão resultaram em maior disponibilidade de crédito, inclusive para a importação de equipamentos para a indústria.

Esse gênero de atividade industrial em desenvolvimento era totalmente marginal dentro de uma economia orientada para a exportação. Segundo Warren Dean (1991, p. 26), o comércio do café permitiu aos fazendeiros reinvestir parte dos créditos para o financiamento de fábricas e indústrias e, com isso, cada vez mais os aspectos comerciais e financeiros do ramo cafeeiro ocupavam espaço nas relações econômicas do Brasil.

A normalização dos créditos no mercado internacional e a retomada dos influxos de capital no Brasil, beneficiados com os preços internacionais da borracha, garantiram uma fase de acelerado crescimento econômico para o Brasil (FRITSCH, 1992; ALMEIDA, 2012). Para a pasta de Relações Exteriores, eram objeto de atenção no período não somente a abertura de mercado para

os dois principais itens da pauta de exportação brasileira, a saber, a borracha e o café, mas principalmente as questões internacionais a eles associadas.

Para entender a proeminência internacional do Brasil considerada a economia do café e da borracha, entre 1890 e 1913 a exportação brasileira de café correspondia a mais de dois terços do total mundial, enquanto a borracha respondia por mais de 40% do mercado internacional (PRADO, CAPELATO, 1997, p. 300). No período, no entanto, ambas as *commodities* responsáveis pela inserção econômica internacional do país colocaram em rota de colisão Brasil e Estados Unidos, particularmente em dois contextos: a borracha, mais incidentalmente, na questão do Acre; e o café, na denominada “questão do truste do café”.

A questão do Acre

No final do século XIX, milhares de brasileiros se instalaram no território do Acre, cuja autoridade e soberania eram da Bolívia, para exploração do látex. Após tentativas frustradas de La Paz de subordinar a população brasileira às leis bolivianas, a Bolívia cedeu o Acre ao Bolivian Syndicate por trinta anos, sendo então a região conflagrada do Acre arrendada, em julho de 1901, a este consórcio de capitalistas (BUENO, 2003, p. 310). Este empreendimento era formado por importantes investidores britânicos e, sobretudo, investidores norte-americanos de *Wall Street*.

A este consórcio de investidores foram concedidos poderes que revestiam a presença e atuação do Estado, entre eles: autorização para explorar e administrar o território com poder de polícia, recolhimento de impostos e formação de tropas e meios militares próprios. Como explica Bueno,

A diplomacia brasileira teve de desenvolver intensa atividade destinada a impedir o estabelecimento de uma companhia estrangeira daquela natureza em região limítrofe do país. A aceitação do Bolivian Syndicate significava abrir perigoso precedente, uma vez que havia riscos bem definidos: arrendava-se, a uma poderosa empresa imperialista, território – não em litígio, conforme naquele momento reconhecia a chancelaria do Brasil, mas sem limites definidos – cuja

comunicação com o Atlântico só era possível pelos rios da Amazônia brasileira (BUENO, 2003, p. 310).

No início de 1902, liderados por Plácido de Castro, os brasileiros proclamaram a independência do Acre. Após sucessivas batalhas entre a guarnição militar boliviana e os revoltosos brasileiros, em 1903, já na condição de ministro das relações exteriores do Brasil, o Barão do Rio Branco assumirá a condução desta delicada questão.

Assistido por Assis Brasil, ministro plenipotenciário brasileiro no Departamento de Estado dos Estados Unidos, entre as primeiras medidas adotadas por Rio Branco esteve a de afastar a possibilidade de intervenção do governo dos Estados Unidos a favor dos interesses dos investidores norte-americanos. Ainda enquanto chefe da missão brasileira em Berlim (1901-1902), Rio Branco se ocupara sobre esse tema, agindo de modo a evitar o envolvimento de capitais alemães no consórcio que pretendia explorar o Acre (CORRÊA, 2009, p. 100).

Ao interpretar o Tratado Brasil-Bolívia de 1867, o chanceler Brasileiro passou a considerar o território sob litígio e, desta forma, era dado novo encaminhamento a esta questão, seja na negociação travada com o governo boliviano, seja com o governo peruano, que reclamava igualmente direitos sobre a posse do território (BUENO, 2003, p. 325).

A esta altura, as manobras diplomáticas de isolamento do Bolivian Syndicate já haviam sido bem sucedidas e, uma vez dissuadidos da possibilidade de exportar o látex pelo Atlântico, via navegação dos rios amazônicos, dado o fechamento do tráfego de embarcações estrangeiras imposto pelo Brasil, o consórcio aceitava a proposta brasileira de abrir mão de qualquer direito sobre o Acre e, em 26 de fevereiro de 1903, assinou acordo nesse sentido, mediante compensação de 110 mil libras esterlinas (DORATIOTO, 2012, p. 151).

Em seguida, Rio Branco pôde conduzir a negociação isoladamente com Bolívia e Peru em posição de força, ainda que sob críticas de diferentes setores

da opinião pública e de parlamentares brasileiros acerca da excessiva liberalidade no trato com os vizinhos.³²

Ao basear o pleito brasileiro sobre o território em litígio, Rio Branco recorreu à doutrina do *uti possidetis* e ofereceu à Bolívia indenização de 2 milhões de libras esterlinas e o compromisso de construir uma ferrovia entre os rios Madeira e Mamoré, viabilizando acesso ao oceano Atlântico mediante navegação do Amazonas e afluentes, entre outras facilidades. Em 17 de novembro de 1903 era assinado o Tratado de Petrópolis, pelo qual o Acre se tornava brasileiro (BUENO, 2003, p. 324).

Quanto ao Peru, após negociações mais difíceis, dada a recusa brasileira em abrir negociação enquanto os territórios do alto Juruá e alto Purus estivessem sob ocupação peruana, foi assinado tratado de limites em 1909. Nesta negociação, assim como a anterior, a situação obteve encaminhamento mediante compensação financeira e cessão territorial conferida pelo governo brasileiro ao Peru. Desta forma, Rio Branco estabelecia fim definitivo sobre a questão do Acre (DORATIOTO, 2012, p.152).

Questão do Truste do Café

Em 1911, uma manobra artificial de sustentação de preços, via controle de vendas de café no mercado norte-americano, deflagrou uma situação contenciosa entre Brasil e Estados Unidos. Tratava-se de uma triangulação envolvendo o governo de São Paulo, comerciantes europeus e um sindicato de banqueiros de Nova Iorque, os quais exigiram, como contrapartida do empréstimo de 75 milhões de dólares para financiar a produção de café, a não distribuição de 7 milhões de sacas do produto (BUENO, 2003, p. 375).

Sob a coordenação de um Comitê de Valorização nos Estados Unidos, foi realizada a redução da venda, o que resultou posteriormente numa ação antitruste contra o exercício deste Comitê (FRITSCH, 1992, p. 40). A questão teve repercussão diplomática, uma vez que nas palavras do embaixador brasileiro em Washington, Domício da Gama, a ação do procurador distrital e,

³² A condução das negociações e o desfecho sofreram críticas de Rui Barbosa, o qual em atitude de descontentamento com a posição brasileira desligou-se das negociações; monarquistas e positivistas também interpretaram a cessão de parte do território e o pagamento para a Bolívia como desproporcional.

notadamente, a própria posição dos Estados Unidos em matéria de relação comercial era arrogante (BUENO, 2003, p. 378).

Entretanto, dada a disposição e interesses de ambos os governos em preservar as relações em nível de cordialidade, a situação encontrou desfecho favorável já sob a gestão do chanceler Lauro Müller. Conforme explica Francisco Doratioto:

A questão do café foi minimizada graças às gestões de Lauro Müller e à ação do Departamento de Estado [dos Estados Unidos]. Houve a demissão do procurador Lehmann e o Departamento de Justiça norte-americano retirou o processo, sob a condição do fim daquela ação altista artificial do café. A receptividade do Governo Wilson em solucionar prontamente a questão, aceitando os argumentos de defesa apresentados pelo Itamaraty, tencionava não criar uma frente de atrito, quando os Estados Unidos já tinham de ocupar-se com as consequências da Revolução Mexicana. Do lado brasileiro, o fim da questão era positivo, na medida em que não houve exigências compensatórias por parte dos Estados Unidos, e permitia ambiente mais tranquilo à viagem oficial que Müller faria a esse país (DORATIOTO, 2012, p. 161)

Do ponto de vista comercial, as relações Brasil-Estados Unidos eram objeto de atenção especial pela chancelaria brasileira. A importância do mercado norte-americano para as exportações brasileiras de café era indiscutível e de longa data. Ainda no período imperial, os Estados Unidos já ocupariam o primeiro lugar no destino das exportações de café (FAUSTO, 1997, p. 198).

A partir de 1850, a população norte-americana passaria a consumir mais café do que toda a Europa em conjunto, e o superávit comercial acumulado com esse país atingiu 1,7 bilhão de dólares em valores históricos entre 1867 e 1905 (DORATIOTO, 2012, p.148). Neste contexto, o desfecho da questão do truste, para além das considerações de Domício da Gama acerca do comportamento arrogante do governo norte-americano face às relações comerciais, confirmava a posição do Brasil frente à ascensão dos Estados Unidos como potência internacional.

Tratava-se de uma avaliação realista e consistente das transformações em curso no contexto internacional. Para tanto, Rio Branco atribuiu a esta relação posição de destaque e relevância político-econômica, cuja confirmação

se expressou na elevação das representações diplomáticas de Brasil e Estados Unidos ao status de embaixadas em 1905 (LINS, 1995, p. 321). Desta forma, a harmonia desta relação e a consolidação deste movimento de aproximação com os Estados Unidos seguiriam como um dos legados mais expressivos da gestão do Barão no paradigma de relações exteriores do Brasil.

5.3 Rio Branco e a Modernização das Relações Exteriores do Brasil

A aurora do século XX brasileiro foi caracterizada por sensíveis transformações no modo de vida dos grandes centros urbanos do país. Cidade cosmopolita e maior centro comercial do país, o Rio de Janeiro recebia não só o fluxo de novas ideias, como também de capitais estrangeiros (SCHWARCZ, 2012, p. 22). Nomeado para assumir o Ministério das Relações Exteriores em 1902, José Maria da Silva Paranhos Junior, o Barão do Rio Branco, retornava ao Brasil após 26 anos no estrangeiro.

Naquele momento, a capital federal era objeto de reformas urbanas de remodelamento e saneamento, cuja obra-síntese desse novo Brasil em construção foi a Avenida Central (futura Avenida Rio Branco). Tratava-se de um marco da engenharia que consagrava um novo padrão de modernização e de ingresso do Brasil na *belle époque* (SEVCENKO, 1989; RICUPERO, 2002). Para Rio Branco, esta fase de transformações, que implicava a própria construção da imagem do Brasil no exterior, marcaria uma gestão igualmente coerente com a racionalidade e aspirações de desenvolvimento e progresso do período. Como destaca Cervo,

Na Chancelaria, o Barão comprazia-se em observar essa modernidade posta em marcha por Rodrigues Alves: o novo desenho urbanístico da capital, o reaparelhamento do porto do Rio, a expansão das comunicações, os grandes programas na área de saúde pública, a reorganização do Exército, a aquisição de encouraçados para a Marinha, os primeiros voos de Santos Dumont. Essas realizações deslizavam do talento de uma equipe dinâmica e competente escolhida pelo Presidente para o comando da administração pública, em meio à qual Rio Branco trabalhava: Osvaldo Cruz, Pereira Passos, Lauro Muller, Paulo de Frontin (CERVO, 2002, p.292).

A partir de um quadro político e econômico de maior estabilidade após a primeira década republicana, Rio Branco ocupava lugar no primeiro escalão administrativo, tendo condições e prestígio para desenvolver as diretrizes de política externa com acentuado grau de autonomia.³³ A tendência em valorizar o legado do chanceler que lançou as bases das diretrizes de política externa que perduraram ao longo do século XX, assim sempre evocada a memória pela tradição da historiografia diplomática, faz sombra sobre outros elementos igualmente importantes e reveladores do conjunto de transformações em curso no período em tela. Para além das questões de limites e da reorientação do eixo diplomático de Londres para Washington, faz-se importante destacar sua contribuição no que diz respeito à modernização da pasta de relações exteriores (CARDIM, ALMINO, 2002).

Sobre esta matéria, Rio Branco introduziu mudanças relacionadas à gestão burocrática e operacional do ministério, com especial cuidado para execução das rotinas burocráticas do Itamaraty e da própria estrutura organizacional, como explica Guimarães (2012) sobre relatório apresentado pelo chanceler ao presidente Rodrigues Alves:

O ministro apresentou uma demanda ao presidente da República, prática bem pouco usual em documentos do gênero. Submeteu à apreciação presidencial um projeto de reforma do organograma da Secretaria-Geral, a propósito de agilizar suas funções, com a proposta de ampliação do quadro de pessoal e de melhoria de vencimentos. Entre outras medidas, propôs elevar o *status* do diretor-geral, dando-lhe o de secretário de Estado, além de prever a criação do cargo de subsecretário de Estado. Restabelecer-se-ia o de consultor jurídico e se instituiria o de diretor de seção, encarregado de organizar e controlar o arquivo. Dobrar-se-ia o número de funcionários administrativos e se acrescentariam novas categorias no quadro efetivo da Secretaria, a de geógrafo e a de redator, esta última com duas vagas, a serem ocupadas “[...] por homens versados no estilo diplomático e de chancelaria” (GUIMARÃES, 2012, p.460).

³³ Em razão dos resultados obtidos nos contenciosos internacionais, que deram ganho de causa ao Brasil no litígio com a Argentina sobre o território de Palmas (Missão em Washington, 1898), na Questão de Limites com a Guiana Francesa (Missão em Berna, 1900), Rio Branco gozava de autoridade, bem como reuniu auxiliares altamente qualificados, para desenvolver as atividades do Ministério das Relações Exteriores no período de sua gestão.

As primeiras ações propostas por Rio Branco sinalizavam a necessidade de consolidar bases sólidas sobre as quais estaria assentada a atividade desenvolvida pelo Itamaraty. No que diz respeito à estrutura de trabalho, elevou o patamar da pasta de relações exteriores brasileira,

Convertendo uma anacrônica e diminuta repartição com 37 empregados – tinham 38 em 1859! – em uma Chancelaria contemporânea de nível comparável às equivalentes europeias, dotando-a de “instituições modernas” como mapoteca, arquivos, biblioteca, consultor jurídico (Clóvis Beviláqua), diretores de seção, um serviço geográfico na direção do Arquivo. Recria o Gabinete do Ministro, permitindo que ele seja formado por funcionários do serviço diplomático ou consular e não só pelos que serviram no Rio de Janeiro (RICUPERO, 2002, p. 83).

Era significativo, portanto, dispor de um quadro técnico capacitado, reunindo para tanto uma equipe de diplomatas e especialistas capazes de responder aos desafios da agenda de política externa do período. Tal grupo era integrado, entre outros nomes, por Araújo Jorge, Euclides da Cunha, Graça Aranha, Domício da Gama, Oliveira Lima e Joaquim Nabuco. Para fortalecer o Itamaraty, recebeu a aprovação presidencial para um esforço de modernização, como uma das condições para aceitar a pasta de Relações Exteriores (BURNS, 2003, p. 55).

As vitórias de Rio Branco nos arbitramentos internacionais em matéria de fronteiras são reveladoras igualmente da força do argumento científico na transição do século XIX para o século XX. História, Geografia e Direito Internacional assinalam tanto a escolha do quadro pessoal da pasta de relações exteriores do Brasil, como também os atributos e concepções intelectuais do próprio chanceler.

Rio Branco trouxe para Chancelaria brasileira as qualidades que garantiram o êxito da política exterior do Brasil. Seu conhecimento da história e da geografia da América do Sul lhe davam uma perfeita familiaridade com os vizinhos do Brasil e o relacionamento entre os países sul-americanos. Um erudito ocupando cargo público, coisa rara em qualquer país, tinha uma perspectiva histórica das relações do seu país na política continental. E vinte e seis anos desempenhando uma variedade de posições diplomáticas faziam dele um conhecedor da prática da diplomacia, além da teoria

diplomática. Finalmente, ele tinha e pode desenvolver qualidades de estadista (BURNS, 2003, p.52).

A este respeito, durante sua gestão à frente do ministério, o Brasil sediou e fez-se representar em feiras, congressos e conferências internacionais que atestam o clima cultural e os esforços envidados para tornar o país melhor conhecido no mundo (BURNS, 2003, p. 67). O direcionamento das questões nos conduz a emergência de um ambiente de aproximação entre a investigação científica e o a ação do Itamaraty.

Liderado por membro e posteriormente presidente do Instituto Histórico Geográfico Brasileiro, o ministério das Relações Exteriores contou com vasta fortuna crítica no que tange ao patrimônio cartográfico e documental referente à formação das fronteiras nacionais. Ademais, o domínio e manejo deste conjunto de tratados e mapas garantiram ao Brasil excelentes condições de negociação nas soluções de delimitação de fronteiras (BURNS, 2003; SARDENBERG, 2002). Tratava-se, por sua vez, de herança anterior ao período republicano, haja vista datar do Império a existência de instituições dedicadas ao progresso das artes e da ciência, as quais, no entanto, assumiriam novo patamar no final do século XIX (SARDENBERG, 2012, p. 333).

Como observa Ronaldo Mota Sardenberg, ao sediar o III Congresso Científico Latino-Americano, em 1905, o Brasil alinhava-se com a modernidade, contando para tanto com o apoio e simpatia de Rio Branco para o evento.

Observada na perspectiva do presente século, a ação de Rio Branco vem a expressar um compromisso básico com o país e com a criação de uma plataforma territorial firme e definida, com impacto favorável no processo de modernização da sociedade brasileira e de sua visão de mundo. Em sua gestão, a diplomacia dirigiu-se diretamente à remoção do que poderia vir a ser um entrave fundamental para o avanço modernizador (SARDENBERG, 2002, p.335)

E acrescenta:

A despeito de seu reconhecido tradicionalismo, Rio Branco foi portador de qualidades modernas. A primeira delas é a devoção ao conhecimento (pesquisa) como valor em si e, depois, como instrumento de política. Desde cedo, Rio Branco

adota um enfoque de pesquisa histórica e geográfica centrado no Brasil, vai em busca de fontes primárias e nelas baseia seu labor intelectual [...] começou este trabalho de “pesquisa básica” no Brasil e o prosseguiu em mais de 25 anos de vida no exterior [...] Seu conhecimento histórico-geográfico e seu interesse específico pela cartografia tornaram-se ferramentas essenciais no desenvolvimento das posições diplomáticas requeridas pelos principais interesses do Brasil (SARDENBERG, 2002, p. 336-337).

Àquele momento, a perspectiva do progresso e dos avanços da ciência estava integrada ao ciclo de grandes transformações e de modernização tanto no plano interno, quanto no plano internacional. A imagem do chanceler passou a confundir-se com os anseios de modernização e de prestígio da nação (SANTOS, 2012, p. 318).

Não obstante tratar-se de um personagem político de características conservadoras, a obra modernizadora é parte do legado da gestão de Rio Branco à frente da pasta de relações exteriores (CERVO, 2002, p. 303). De diferentes aspectos, forma e conteúdo da política externa foram objeto de inflexão, colaborando para a formação de um paradigma de inserção internacional que rendeu a José Maria da Silva Paranhos Júnior a identificação a um conjunto de princípios e instrumentos que representam a linha-mestra da atividade diplomática do Brasil a serviço do interesse nacional.

Naquele momento, se a República promoveu a reorientação de sua política externa para o continente americano, Rio Branco conferiu a este propósito a instrumentalidade adequada aos imperativos de desenvolvimento do país (LINS, 1995, p. 323). O estreitamento de laços com os Estados Unidos, novo polo de poder emergente do cenário internacional, sem prejuízo da tradicional ascendência britânica (e europeia) sobre o país, estiveram integrados ao ciclo de transformações em curso, caracterizados pela integração do Brasil aos efeitos da *belle époque*.³⁴

³⁴ Levando em consideração tantos razões políticas e econômicas, o Barão do Rio Branco decidiu-se a ampliar o quadro de amizade entre o Brasil e os Estados Unidos com a iniciativa da elevação das suas respectivas representações diplomáticas à categoria de embaixadas. Embaixadas não eram comuns, naquele tempo, nem na Europa, nem na América. O Brasil, por exemplo, não tinha nenhuma. O acontecimento, portanto, destinava-se a uma excepcional repercussão, ajuntando aos seus fins políticos a pompa e o brilho de um acontecimento diplomático. [...] Em janeiro de 1905, tinha criado, assim, o Barão do Rio Branco, a primeira embaixada do Brasil, e em tais condições que o acontecimento vinha engrandecer a nossa posição nos quadros continentais e internacionais (LINS, 1995, p. 320-321).

Ademais, após chefiar a pasta de relações exteriores entre 1902 e 1912, por quatro diferentes mandatos presidenciais – Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca, o modo pragmático com o qual conduziu a política externa durante o período assegurou a restauração do prestígio internacional do Brasil: por um lado, relacionado ao período de desenvolvimento experimentado pelo país; por outro, à formação de sua identidade internacional.

6 Considerações Finais

Os grandes temas de política externa brasileira nas primeiras décadas republicanas estiveram essencialmente integrados ao conjunto de processos que foram desencadeados pelo avanço da produção industrial do período, pelo novo equilíbrio de poder entre as grandes potências europeias e pela emergência dos Estados Unidos como potência internacional. Tais fatos promoveram uma readequação da política externa do Brasil, bem como refletiram aspectos de modernização cujos desdobramentos e concepções recaíram igualmente sobre a própria formação da identidade internacional do país.

Mediante uma retrospectiva histórica e econômica percebeu-se que, no período em tela, a construção da modernização do Brasil apresentou certas especificidades, marcadas por um apelo aos ideais de civilização e progresso. Neste trabalho, a política externa foi objeto de reflexão tendo em vista as proposições de aproximação ou distanciamento do Brasil com os Estados Unidos e a Europa, entendidos como os dois principais polos de modernização à época. Tal escolha se inseriu no horizonte mais amplo das questões nacionais do período, sobretudo no que diz respeito às novas relações, estruturas e conflitos decorrentes do fim da escravidão, da queda da monarquia, do processo econômico e da promoção da imagem externa do país.

Para um país cuja economia era de “sentido exterior”, era preciso inspirar confiança nos grupos de credores internacionais. Tornava-se, portanto, imperativo modernizar o país, construir uma imagem de respeitabilidade no exterior capaz de retirar o Brasil do “atraso” em que se encontrava. Neste trabalho, buscou-se compreender a inserção internacional do Brasil como processo histórico no qual as transformações da agenda de política externa envolviam situações diversificadas de articulação entre interesses econômicos e políticos sob o efeito de um processo de modernização.

Em razão da força deste debate em finais do século XIX – resumida na “questão nacional” (ou formação da “identidade internacional do Brasil”), a

partir de 1889, a agenda de política externa correspondeu ao entrelaçamento do Brasil às transformações em curso, tendo o dinamismo do comércio internacional, dos fluxos financeiros e da imigração impulsionado mudanças internas que, por fim, contribuíram, no início do século XX, para formação de um novo paradigma de política externa.

Antes, no entanto, ao longo da primeira década republicana, as questões de estabilidade política e econômica foram presenças marcantes na agenda de relações exteriores. A busca pela compatibilização entre instituições e valores europeus e as transformações políticas, econômicas e sociais do Brasil serviu como argumento legitimador da ação de política externa, a qual esteve a serviço das demandas do processo econômico em curso, notadamente a promoção da entrada de capital estrangeiro e o combate à escassez de divisas.

Neste conturbado cenário, o exame dos fatos e diretrizes da política externa demonstrou modificações a favor de uma renovação das iniciativas brasileiras, seja por meio dos canais diplomáticos tradicionais na Europa, seja por meio de uma política de solidariedade hemisférica, com destaque para o papel dos Estados Unidos. Tratava-se de uma inserção internacional onde a tônica da política externa operava ações diplomáticas que promoviam as necessidades de desenvolvimento a partir do “centro dinâmico” da economia nacional: a lavoura de café.

No período, o alinhamento político com os Estados Unidos e a promoção e a defesa do café figuravam como dois grandes emblemas da ação diplomática brasileira. Com efeito, a importante influência deste produto sobre o desempenho da economia nacional marcou igualmente o novo dinamismo da agenda de política externa face à projeção internacional dos Estados Unidos e às perspectivas brasileiras sobre o papel do sistema interamericano e europeu nos objetivos de desenvolvimento e modernização do país.

Para além das questões de cunho econômico, entretanto, a construção da política externa brasileira foi igualmente reveladora da atmosfera intelectual e cultural que emergia com o alvorecer republicano. Esta nova dimensão implicava uma visão correspondente sobre a própria nacionalidade e, conseqüentemente, sobre os paradigmas ideológicos de nossa identidade e inserção internacional. Para um país em busca de ocupar um lugar de maior prestígio no concerto das nações, a redução das vulnerabilidades externas

exigia a revisão dos laços históricos com a Europa e com os países do sistema americano.

Com o tempo, a readequação da política externa foi executada com realismo. O furor republicano de ruptura foi superado pela avaliação objetiva das condições políticas e econômicas. Ao estabilizar o presente, uma nova abertura para o mundo, para o progresso e a civilização estava acessível via “paradigma americano”. Era chegada a *belle époque* do Brasil, e o sucesso da política externa que emergia na aurora do século XX representava a possibilidade de tornar o país contemporâneo do seu tempo.

A época na qual se iniciou a gestão do Barão do Rio Branco, em 1902, foi caracterizada por uma perspectiva de transformações e formação de valores sobre a nacionalidade. A partir de um quadro político e econômico de maior estabilidade após a primeira década republicana, Rio Branco ocupava lugar no primeiro escalão administrativo do governo federal, tendo condições e prestígio para desenvolver as diretrizes de política externa com acentuado grau de autonomia.

Não obstante tratar-se de um personagem político de características conservadoras, a obra modernizadora é parte do legado da gestão de Rio Branco à frente da chancelaria brasileira. Ao promover um projeto de modernização da pasta de relações exteriores, o chanceler buscou privilegiar valores coadunados com as transformações dos tempos modernos. Para tanto, a atividade diplomática do Brasil ao longo do período Rio Branco assumiu marca cosmopolita/universal no seu emblema, embora notadamente aberta para a recepção de novos conceitos e processos de “americanização”.

Tendo em vista a o exame do período em questão, a definição de uma identidade internacional apareceu de maneira mais objetiva. O fato de o país reforçar o cosmopolitismo e a modernização refletiu uma lógica de inserção externa, cujo resultado contribuiu efetivamente para afirmar a identidade civilizada, moderna e universalista do Estado brasileiro.

Referências Bibliográficas

ABDALA JR, B. & CARA, S. A (Orgs.). **Moderno de nascença: figurações críticas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ABREU, M. P. (Org.) **A Ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

ALMEIDA, P. R. “A economia do Brasil nos tempos do Barão do Rio Branco”. In PEREIRA, M. G. (Org.). **Barão do Rio Branco**: 100 anos de memória. Brasília: FUNAG, 2012.

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BANDEIRA, M. **Presença dos Estados Unidos no Brasil** (dois séculos de história). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BERNSTEIN, S. (Org.). **História do Século XX**: vol. I. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2007.

BOTTOMORE, T. B. **Introdução à Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

BUENO, C. **A República e sua Política Exterior (1889 a 1902)**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; Brasília: FUNAG, 1995.

_____. **Política Externa da Primeira República**: anos de apogeu (1902-1918). São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BURNS, E. B. **A Aliança Não Escrita**: o Barão do Rio Branco e as relações do Brasil com os Estados Unidos. Rio de Janeiro: EMC, 2003.

BURNS, E. M. **História da Civilização Ocidental**. São Paulo: Globo, 1999.

CANDIDO, A. “O significado de Raízes do Brasil”. In HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CARDIM, C. H. & ALMINO, J. (Orgs.). **Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002.

CARDOSO, F. H. “Dos Governos Militares a Prudente-Campos Sales”. In FAUSTO, B. (Org.). **História geral da civilização brasileira**, tomo III, vol. 8. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1997.

CARVALHO, J. M. **A Construção da Ordem**: a elite política imperial. **Teatro de Sombras**: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L. & BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CIRCULAR. Ministério das Relações Exteriores. In **Caderno do CHDD**. Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de História e Documentação Diplomática. Ano IV, nº 6. Brasília: FUNAG, 2005. Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=41. Acesso em 10 julho de 2012.

CORRÊA, L. F. S. **O Barão do Rio Branco**: missão em Berlim – 1901/1902. Brasília: FUNAG, 2009.

COSTA, E. V. **Da Monarquia à república**: momentos decisivos. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 2007.

COSTA E SILVA, A. (Org.). **O Itamaraty na cultura brasileira**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.

DEAN, W. **A industrialização de São Paulo**. São Paulo: Bertrand, 1991.

DÖPCKE, W. Apogeu e Colapso do Sistema Internacional Europeu (1871-1918). In SARAIVA, J. F. S. (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008.

DORATIOTO, F. O Brasil no Mundo. In SCHWARCZ, L. M (Org). **História do Brasil Nação**: 1808-2010. Volume 3: a abertura para o mundo 1889-1930. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

_____. **Maldita Guerra**: nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

FAORO, R. “A questão nacional: a modernização”. In **Estudos Avançados**. São Paulo, vol. 6, nº. 14, abril, 1992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0103-0141992000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 23 julho de 2012.

_____. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2008.

_____. (Org.). **História geral da civilização brasileira**, tomo III, vols. 8 e 9. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1997.

- FELDMAN, L. "Soberania e modernização no Brasil: pensamento de política externa no segundo reinado e na primeira república". In **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, vol. 31, n.º. 3, Dec. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 julho de 2013.
- FRANCO, G. "A primeira década republicana". In ABREU, M. P. (Org.) **A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. & LAGO, L. A. C. O Processo Econômico. In SCHWARCZ, L. M (Org). **História do Brasil Nação: 1808-2010**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- FRITSCH, W. "Apogeu e crise na primeira república: 1900-1930". In ABREU, M. P. (Org.) **A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GARCIA, E. V. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília: FUNAG, 2005.
- GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Ithaca, Londres: Cornell University Press, 1993.
- GRAHAM, R. **A Grã-Bretanha e o início da modernização no Brasil: 1850-1914**. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- GREMAUD, A. P. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008.
- GUIMARÃES, L. M. P. "Colaboradores de Rio Branco: fiéis escudeiros do Barão do Rio Branco". In PEREIRA, M. G. (Org.). **Barão do Rio Branco: 100 anos de memória**. Brasília: FUNAG, 2012.
- IANNI, O. **Pensamento Social no Brasil**. Bauru: EDUSC, 2004.
- _____. **A Ideia de Brasil Moderno**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.
- LAFER, C. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- LAPID, Y. The third debate: on the prospects of international theory in a post-positivist era. In **International Studies Quarterly**, 33, 235-254, 1989.
- LIMA, N. T. **Um sertão chamado Brasil: os paradoxos da modernidade brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

- LINS, A. **Rio Branco**. São Paulo: Alfa-omega; Brasília: FUNAG, 1995.
- MAGNOLI, D. **O Mundo Contemporâneo**. São Paulo: Atual, 2008.
- MATTOS, H. A Vida Política. In SCHWARCZ, L. M (Org). **História do Brasil Nação: 1808-2010**. Volume 3: a abertura para o mundo 1889-1930. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- MESSARI, N. & NOGUEIRA, J. P. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- MORSE, R. **Formação histórica de São Paulo: (de comunidade a metrópole)**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970.
- MOTA, C. G. "Oliveira Lima e nossa formação". In COSTA E SILVA, A. (Org.). **O Itamaraty na cultura brasileira**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.
- NABUCO, J. "A aproximação das duas Américas". In MELLO, E. C. (Org). **Essencial de Joaquim Nabuco**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.
- PETRONE, M. T. "Imigração". In FAUSTO, B. (Org.). **História geral da civilização brasileira**, tomo III, vol. 9. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1997.
- PEREIRA, M. G. (Org.). **Barão do Rio Branco: 100 anos de memória**. Brasília: FUNAG, 2012.
- PEREIRA, P. J. R. **A Política Externa da Primeira República e os Estados Unidos: a atuação de Joaquim Nabuco em Washington (1905-1910)**. São Paulo: HUCITEC: Fapesp, 2006.
- PRADO, E. **A ilusão americana**. São Paulo: Alfa-omega, 2005.
- PRADO, M. L. & CAPELATO, M. H. R. "A Borracha na Economia Brasileira da Primeira República". In FAUSTO, B. (Org.) **Historia Geral da Civilização Brasileira**. tomo III, vol. 9. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1997.
- RÉ, F. M. **A distância entre as Américas: uma leitura do Pan-americanismo nas primeiras décadas republicanas no Brasil (1889-1912)**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- RICUPERO, R. **Rio Branco: o Brasil no mundo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- SALIBA, E. T. "Cultura: as apostas na República". In SCHWARCZ, L. M (Org). **História do Brasil Nação: 1808-2010**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

SANTOS, L. C. V. G. “O Barão do Rio Branco e a Geração de 1870”. In **Barão do Rio Branco: 100 anos de memória**. Brasília: FUNAG, 2012.

SARAIVA, J. F. S. (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008.

SARDENBERG, R. M. “Rio Branco e a emergência do ambiente científico no Brasil”. In CARDIM, C. H. & ALMINO, J. (Orgs.). **Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002.

SCHWARCZ, L. M (Org.). **História do Brasil Nação: 1808-2010**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

SEVCENKO, N. **Literatura como missão: tensões sociais e criação cultural na Primeira República**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

SINGER, P. “O Brasil no contexto do capitalismo internacional”. In FAUSTO, B. (Org.). **História geral da civilização brasileira**, tomo III, vol. 8. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1997.

WENDT, A. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.