

O problema da Abertura dos Portos

Rubens Ricupero

Introdução

Haverá na Abertura dos Portos de 1808 algum problema, nos vários sentidos que dá à palavra o dicionário? Será uma “questão não solvida, objeto de discussão”, “que dá margem a hesitação ou perplexidade, por difícil de explicar ou resolver”? É provável que quase todos que se ocuparam do assunto respondam a essa interrogação pela negativa.

No entanto, este artigo sustentará a tese de que existe, sim, no tratamento do tema, problema merecedor de exame detido e aberto a mais de uma explicação.

Sempre me impressionou um paradoxo invisível em relação à Abertura: ninguém põe em dúvida sua importância capital, mas raros lhe dedicam mais do que algumas linhas perfunctórias. É data comemorada com exposições e festejos, mas relativamente pouco estudada.

Corretamente, vê-se a carta régia assinada pelo príncipe regente, futuro rei dom João VI, como o ato que encerra para sempre mais de três séculos de Colônia, ao provocar “a suspensão do estatuto colonial”,¹ nas palavras de um dos seus protagonistas-chave, José da Silva Lisboa (futuro visconde de Cairu).

Equivale à independência econômica e desencadeia o processo que conduziria à emancipação política, da qual é complemento inseparável. No projeto pelo qual o senador Marco Maciel propõe a criação de uma comissão nacional para preparar as comemorações do Bicentenário da Independência, as celebrações começariam justamente no 200º aniversário da Abertura dos Portos.

Seria de imaginar que evento tão decisivo na definição do que viria a ser o futuro Brasil independente tivesse merecido bibliografia numerosa e de exemplar qualidade analítica. Não é assim, contudo. Que eu saiba, as obras exclusivamente consagradas à matéria no Brasil são duas apenas, ambas conferências publicadas em livros na Bahia, perto de cinquenta anos atrás: *A Abertura dos Portos*, 1960, de Pinto de Aguiar, e, no ano seguinte, outra com o mesmo título, de Wanderley Pinho.

Os historiadores, de Varnhagen aos contemporâneos, gastam apenas quatro ou cinco linhas para relatar como ocorreu fato de tamanhas implicações. Em texto representativo dos demais, eis como o visconde de Porto Seguro despacha a questão:

[...] começando pelo decreto de 28 de janeiro, em que, seguindo a insinuação de José da Silva Lisboa (Cairu), franqueou os seus portos (do Brasil) ao comércio direto de todas as nações amigas, e com isso o emancipou de uma vez da condição de colônia, e o constituiu nação independente de Portugal, que estava, aliás, então sujeito à França.²

1 José da Silva Lisboa, *Memória sobre os benefícios políticos do governo de El-Rey nosso senhor dom João VI*, apud Fernando A. Novais, *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1717-1808)* (São Paulo: Hucitec, 1979), pp. 10-11, nota 18.

2 Visconde de Porto Seguro, *História geral do Brasil*, tomo V (3ª ed. integral, São Paulo: Melhoramentos, 1936), p. 104.

Decisões posteriores e interligadas, tais como as de aceitar os tratados desiguais de 1810 ou o tratado do reconhecimento da Independência, de 1825, provocaram polêmicas e controvérsias que se prolongaram por décadas. Como explicar assim o que constitui em si mesmo um problema: a relativa ausência de atenção à maneira pela qual se processou o término do monopólio de comércio da metrópole?

Tentarei enfrentar o problema, sem resolvê-lo em definitivo, posto que a escassez de documentos que habilitem a reconstituição do processo decisório, em contraste com a abundância de textos sobre as negociações de 1809-1810 e 1825-1827, há de sempre produzir desequilíbrio no espaço dedicado às três questões.

De minha parte, o trabalho buscará preencher três metas:

- 1ª) inserir-se dentro da disciplina da história diplomática, privilegiando o estudo dos aspectos internacionais por meio do exame de tratados, instruções para negociadores, correspondência dos agentes diplomáticos;
- 2ª) situar a Abertura dos Portos dentro do contexto das relações comerciais da Grã-Bretanha com os territórios das Américas em véspera de emancipação e efetuar sistemático exame comparativo entre a situação no Brasil e nas ex-colônias da Espanha;
- 3ª) focalizar a Abertura não como episódio isolado e fechado em si mesmo, mas como etapa fundamental de processo pelo qual se passa do antigo monopólio português para nova modalidade de inserção do Brasil na economia mundial.

Esse processo se divide em três fases distintas:

- I) o fim do monopólio lusitano e a Abertura a todos os países, sem privilégios (1808-1810);
- II) comércio preferencial em benefício da Inglaterra (1810-1827);
- III) intercâmbio na base da cláusula da nação mais favorecida, sem privilégios, mas limitados a 15% os direitos de importação por força de tratados (1827-1844). Para esse fim, os tratados de 1810 e o de 1827 receberão atenção, na medida em que modificam o regime comercial estabelecido pelo ato de 1808.

A inevitabilidade e suas conseqüências

Existe consciência generalizada da inevitabilidade histórica da Abertura e nasce dessa crença uma extrapolação exagerada do significado das conseqüências daí decorrentes. A inevitabilidade pode ser fruto de abordagem sistêmica e de longo prazo ou imediata e concentrada no momento da ocorrência, mas isso não importa, pois acarreta a mesma desatenção a outros aspectos.

A primeira abordagem é a de Fernando A. Novais em *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*. O franqueamento do comércio que põe fim ao monopólio é visto como o ponto culminante da ruptura do sistema colonial mercantilista. Esta, por sua vez, seria parte de fenômeno muito mais vasto, que abarca a derrocada do Antigo Regime e do absolutismo, como resultado da ação conjugada de múltiplos fatores, entre os quais a Revolução Industrial, a Revolução da Independência dos Estados Unidos da América e a Revolução Francesa.

A segunda visão reduz o foco da lente e se fixa nas causas imediatas e próximas: após a ocupação de Portugal pelas tropas napoleônicas, não havia como manter o monopólio chamado de “exclusivo”, que reservava à metrópole o comércio de exportação e importação da Colônia.

É o que expressa, pouco depois do sucedido, o próprio Silva Lisboa: “depois da fatal desgraça da invasão do Reino, e assento da Corte no Brasil, era de evidente, absoluta, e inevitável necessidade política abrirem-se os portos destes domínios ultramarinos ao comércio estrangeiro”.³

Não o fazer seria condenar-se ao isolamento, “cortar-se do mundo civilizado”, o que só admite em hipótese que soa irônica, na hora em que os chineses se aprestam a galgar o primeiro posto no comércio mundial: “Se o Brasil fosse como a China (que pouco realmente carece de suprimento estrangeiro...)”.⁴

O enfoque da história dos ciclos seculares, da *longue durée*, da escola da revista *Annales* jamais escondeu a pouca consideração que sente pela história dos acontecimentos. Fernand Braudel comparava os eventos aos vagalumes da noite tropical: brilham, mas não iluminam o caminho. Pode ser verdade em geral, mas, neste caso particular, o acontecimento trocado em miúdos ajuda a iluminar muita coisa no passado e no presente.

A síndrome da inevitabilidade segue, mais ou menos, o seguinte mecanismo: se é inevitável que o fato suceda, devido a tendências globais seculares (o colapso do sistema colonial mercantilista) ou acontecimentos imediatamente anteriores (a invasão do território metropolitano, a transferência da Corte para o Brasil), não interessa indagar os detalhes, pois ele se daria de todo jeito.

É verdade, só que os jeitos, as modalidades possíveis são inúmeros e alguns teriam talvez conseqüências diversas da que acabou por se concretizar em 28 de janeiro de 1808, sem que houvesse nada de automático ou inevitável na forma que assumiu na ocasião. Daí a importância de olhar de perto como as coisas se passaram na realidade, comparar o ocorrido com circunstâncias parecidas em outros países e assinalar qual teria sido, no exemplo brasileiro, a alternativa mais provável (a qual, aliás, não tardou em prevalecer).

O acontecimento

O primeiro passo na problematização do 28 de janeiro consiste em fazer sobressair a extraordinária celeridade com que se tomou e executou decisão que teria conseqüências tão profundas e duradouras. O relato da maioria dos historiadores também passa sob silêncio esse aspecto. Uma das raras exceções é Caio Prado Jr., que se espanta, com razão, diante de “medida de tamanho alcance tomada assim de afogadilho”.⁵ Explica a pressa, contudo, “pelas circunstâncias do momento”.

As circunstâncias eram, de fato, excepcionais e explicam muito, mas não tudo. Eram elas igualmente extraordinárias e prementes nos angustiantes meses de 1807, durante os quais se exerceu

3 José da Silva Lisboa, *Observações sobre o comércio franco no Brasil*, parte primeira, em Antonio Penalves Rocha (org.), *José da Silva Lisboa, visconde de Cairu* (São Paulo: Editora 34, 2001), p. 67.

4 *Ibid.*, p. 68.

5 Caio Prado Jr., *História econômica do Brasil* (2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1949), p. 135.

a impiedosa pressão da França para que Portugal rompesse com o antigo aliado britânico e aderisse ao Bloqueio Continental. O que se viu, então, foi incessante vai-e-vem da Corte de Lisboa, com lances desesperados que desafiam a credibilidade, como a sondagem secreta a Londres sobre eventual declaração por Portugal de uma guerra fingida contra o Reino Unido, proposta que Canning rejeitou “with contempt”, “com desprezo”.⁶

Durante o período, o príncipe regente fez jus à descrição que dele deixaram muitos que o conheceram: vacilante e irresoluto, na pior das hipóteses, moroso e apático, na menos ruim. Admita-se que o traslado da Corte e o abandono do solo pátrio, sob aparência de fuga, fatos sem precedentes na história europeia, fossem dilacerantes e de custo político e emocional altíssimo. Ainda assim, é difícil de acreditar que, depois de Junot ter violado a fronteira portuguesa com 23 mil soldados, a tardia decisão de embarcar tivesse de esperar até 23 de novembro, quando chegou a Lisboa um exemplar de *Le Moniteur*, o jornal oficial francês, com o fatídico decreto pelo qual Napoleão destronava a dinastia de Bragança.

Apesar das circunstâncias de extrema aflição e urgência, quatro dias se escoariam antes que se desse o embarque, em 27 de novembro. No dia seguinte, já a bordo do *Príncipe Real*, dom João continuaria a parecer hesitante a lorde Strangford, o ministro inglês (na nomenclatura diplomática da época, os chefes de missões diplomáticas eram chamados de ministros, não se havendo ainda generalizado a prática atual de denominá-los embaixadores). A frota partiria apenas em 29 de novembro, horas antes que a vanguarda francesa fizesse sua aparição em Lisboa.

Contra esse pano de fundo de conduta real invariavelmente frouxa, oscilante e timorata, o que vai, em seguida, ocorrer na Bahia não pode deixar de surpreender como aparentemente implausível, no mínimo. A nau real atraca em Salvador em 22 de janeiro de 1808 e o desembarque se dá no dia 24. Apenas quatro dias mais tarde, em 28, esse mesmo regente que vimos de ânimo sempre inconstante, assina com firmeza a carta régia, que poderia ser menos dramática do que a transferência da Corte, mas não traria conseqüências menos graves do que ela!

Não estaria completa a descrição se faltasse dizer que se encontravam ausentes, em razão da dispersão dos navios da frota, os principais ministros cujo conselho costumava orientar dom João VI. Antônio de Araújo Azevedo (futuro conde da Barca), até então poderoso ministro da Guerra e dos Negócios Estrangeiros, chefe do grupo palaciano pró-França, em véspera de perder o poder, estava no Recife, enquanto dom Rodrigo de Sousa Coutinho (futuro conde de Linhares), anglófilo e destinado a ser a influência preponderante nos anos a seguir, havia rumado diretamente para o Rio de Janeiro.

Bento da Silva Lisboa, filho do futuro visconde de Cairu, confirma, no relato sobre o papel do pai na Abertura dos Portos, que a proposta de liberalização teve de vencer forte resistência. A afirmação soa verossímil se considerarmos que a medida, a ser tomada menos de uma semana após a chegada do príncipe regente, destruiria de uma só penada um sistema consolidado em séculos e em torno do qual se haviam criado interesses poderosos.

Uma das obras que fornecem pormenores interessantes sobre o acontecimento de Salvador é, paradoxalmente, um compêndio escolar, mas de qualidade superior a muitos trabalhos de erudição. A

6 Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil: its Rise and Decline* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1933), p. 66, nota 63.

História do Brasil, pequena jóia de João Ribeiro, transcreve o seguinte trecho de manuscrito guardado na Biblioteca Nacional, com “letra de Tomás Antônio” (Vila Nova Portugal):

Neste ano chegou Sua Majestade à Bahia a 22 de janeiro, esteve servindo de ministro de Estado dom Fernando José de Portugal, porque este e o marquês de Belas, José de Vasconcelos e Sousa, e o marquês de Anjeja, dom José de Noronha, que tinham impugnado a jornada, é que foram com Sua Majestade na nau *Príncipe Real*.⁷

É sugestiva a informação de que o ministro e cortesãos presentes haviam sido contrários à transferência, o que induziria talvez a crer que fossem menos dóceis à influência britânica. O manuscrito acrescenta que os dois outros integrantes do ministério prestes a ser modificado no Rio de Janeiro (Araújo e o visconde de Anadia), assim como os conselheiros de Estado, entre os quais dom Rodrigo de Sousa Coutinho, tinham sido dispersos pela tormenta, arribando a vários portos.

Diria um observador malicioso que a ausência de tantos notáveis de ambições e alvitres contrastantes teria antes ajudado que estorvado a rapidez das providências, embora não pareça haver sido essa a opinião de Sua Alteza Real...

Entra em cena, nesse momento, José da Silva Lisboa, que exercia, desde 1797, as funções de deputado e secretário da Mesa de Inspeção da Agricultura e Comércio da Cidade da Bahia e seria um dos protagonistas dos fatos que se desenrolaram após o desembarque do príncipe. De acordo com o testemunho que nos deixou seu filho:

Aportando aquele soberano à Bahia, Silva Lisboa aproveitou-se da amizade que tinha com dom Fernando José de Portugal, depois marquês de Aguiar [que fora governador da Bahia de 1788 a 1801, quando conheceu Lisboa], para lhe indicar a necessidade de abrir os portos a todas as nações amigas da Coroa de Portugal; e apesar da forte oposição que então se fez, tal foi a força dos seus argumentos que aquele fidalgo cedeu às suas persuasões, e fez com que o príncipe regente publicasse a carta régia de 28 de janeiro de 1808, que liberalizou aquele máximo benefício à nação.⁸

Além da narração do filho, o papel de Silva Lisboa foi confirmado pelo manuscrito de Vila Nova Portugal, citado por João Ribeiro:

Neste intervalo, até que Sua Majestade chegasse ao Rio de Janeiro, a 7 de março, dom Fernando foi capacitado por José da Silva Lisboa, a quem o marquês fez nomear lente de economia política, e por Antônio da Silva Lisboa, que aí estava administrando o contrato de João Ferreira o Sola, para fazer assinar por El-Rei o decreto para abrir todos os portos do Brasil às nações estrangeiras.⁹

Não esperando pelos depoimentos alheios, o próprio protagonista se apressa, poucos meses depois, em assinalar sua contribuição nas referidas *Observações sobre o comércio franco do Brasil*. Publicado em dois volumes em 1808 e 1809, foi o primeiro livro saído das máquinas da Imprensa Régia, recém-criada pelo novo governo. A estréia do livro brasileiro seria anunciada com as seguintes palavras de Hipólito José da Costa no *Correio Braziliense*: “É com prazer além do

7 João Ribeiro, *História do Brasil* (10ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1923), p. 362.

8 Bento da Silva Lisboa, “José da Silva Lisboa, visconde de Cayru”, em *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, 1 (3), 1839, p. 240.

9 Apud João Ribeiro, *História do Brasil*, cit., p. 362.

ordinário que tenho de anunciar ao mundo a primeira obra impressa no Brasil (já no Brasil se imprime!)”¹⁰.

No Prólogo, admite Lisboa que, “tendo participado da honra de concorrer para a dita resolução soberana, sendo ouvido em qualidade de meu emprego, a equidade exige indulgência à sustentação de princípios, que já havia indicado nas minhas obras”¹¹.

Essa é, com pequenas variações, a versão que figura nos principais historiadores brasileiros do passado, Varnhagem, Tobias Monteiro, Pereira da Silva, Oliveira Lima, até os mais próximos de nós, Roberto Simonsen, Caio Prado Junior, Celso Furtado.

A controvérsia sobre o papel de Silva Lisboa

Rocha Pombo, seguido por alguns outros, inclusive contemporâneos, procura desmerecer ou diminuir o papel de Silva Lisboa. Seu argumento, assim como o dos demais, se resume na inevitabilidade do evento. O argumento é de pouco peso, já que a inevitabilidade não é uma espécie de *deus ex machina*, que prescinde de atores humanos para dar execução a seus desígnios.

A Abertura dos Portos, como outros momentos culminantes, foi a confluência de forças profundas, de longo prazo, com fatos desencadeadores e seres humanos aptos a tirar a lição desses fatos e dar-lhe expressão por meio de ações. O catalisador foi a invasão francesa e o traslado da Corte, mas o resultado dessa conjunção poderia ter assumido formas muito diferentes.

Não é irrelevante para a história que as pessoas presentes naquela hora fossem essas e não outras. Os portos seriam franqueados de toda maneira, pois assim o exigia a pressão das circunstâncias, mas, se a figura dominante no processo decisório tivesse sido Antônio de Araújo, que até então resistira aos ingleses e voltaria a fazê-lo no futuro, ou o anglófilo dom Rodrigo de Sousa Coutinho, é provável que o ato liberalizador houvesse, em cada hipótese, tomado aparência diversa.

O acaso, sob a forma da tormenta que dispersou a frota na altura da Madeira, quis que estivessem presentes apenas os que viajaram com o regente. Entre esses, destacava-se dom Fernando José de Portugal, familiarizado com as coisas do Brasil, do qual havia sido, de 1801 a 1806, vice-rei sediado no Rio de Janeiro, “onde só deixara saudades”,¹² nas palavras de Oliveira Lima, bem como da Bahia, da qual, conforme vimos, fora governador por mais de doze anos.

Vale a pena que nos detenhamos um pouco sobre a personalidade e dotes do futuro marquês de Aguiar, a título de pista indicativa de que pudesse acaso tratar-se de homem auto-suficiente, capaz de bastar-se a si próprio no momento de decisão delicada e complexa, sem necessitar do alvitre de especialistas, conforme exigiria a tese dos que minimizam o papel de Silva Lisboa.

Alan K. Manchester, cujo clássico sobre o período da hegemonia inglesa no Brasil, em minha opinião, jamais foi igualado, apesar de datar de 1933, fala dele como “homem de indústria e experiência, mas de limitada, medíocre inteligência”¹³.

10 Antonio Penalves Rocha (org.), *José da Silva Lisboa*, cit., p. 17, nota 101.

11 *Ibid.*, p. 66.

12 Oliveira Lima, *D. João VI no Brasil* (Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1908), p. 171.

13 Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., p. 73.

Oliveira Lima, autor de obra incomparável sobre o período joanino no Brasil, lembra que “não lhe faltava familiaridade com os altos postos da administração, nem conhecimento prático da colônia [...] homem bom, avisado e prudente, porventura timorato e pacatão, sem altos planos de governo”.¹⁴

Comenta o historiador pernambucano que o cônsul e encarregado de negócios da França, coronel Maler, o considerava “*un parfait honnête homme*”, mas não enxergava nele o “conjunto de dotes de espírito e de conhecimentos indispensáveis para a sua alta posição oficial”.¹⁵ Sua superioridade provinha de uma perfeita integridade. Nos tempos pestilentos que atravessamos no Brasil, não resisto em transcrever o que o representante francês escreveu após sua morte:

Depois de ter sido governador-geral em São Salvador e vice-rei no Rio durante treze anos e primeiro-ministro nove anos, morre sem legar uma choupana à viúva, sem deixar sequer uma mobília decente. Sei positivamente que não se achou em casa dinheiro suficiente para o custeio do funeral. Tanta virtude, tamanho desprendimento seria formosíssimo em qualquer país, mas no Brasil, Monsenhor, é admirável, é incrível!¹⁶

Não obstante essa proibidade, no que se refere à capacidade decisória ou segurança de vistas, os testemunhos recolhidos por Lima são desfavoráveis. O funcionário Marrocos, que o tratava de “cabeça de ferro pelo que chama sua difícil penetração”, desabafava: “O conde de Aguiar é o paralisador de tudo, e para tudo tem obstáculos e dúvidas”.¹⁷

De acordo com Oliveira Lima, o duque de Luxemburgo, ministro da França, “recebeu de Aguiar a impressão de uma pessoa de timidez tal que muitas vezes degenerava em temor pueril, pretendendo referir tudo ao despacho e de nada querendo assumir a responsabilidade, sendo ao mesmo tempo incapaz de sugerir ao rei qualquer determinação que sua própria natureza não tinha aptidão para formar”.¹⁸

Descontando embora o que possa haver de ressentimentos e interesses contrariados nesses juízos, convenhamos não ser o perfil apropriado para alguém capaz de levar ao soberano, por iniciativa própria, proposta de graves implicações como a da Abertura. Ao contrário, a personalidade se enquadra sob medida nas narrativas de Silva Lisboa e Tomás Antônio: a de ministro honesto, diligente, mas limitado e necessitado de assessoramento.

Para tal personalidade, o complemento ideal era aquele que Oliveira Lima descreveu como “o nosso primeiro e copioso tratadista de direito mercantil”.¹⁹ Não fosse a tormenta que dispersou a frota real, dom João VI teria rumado diretamente para o Rio de Janeiro. Os portos teriam de ser franqueados do mesmo modo, mas os personagens, as circunstâncias e seguramente o resultado haveriam de ser diferentes.

14 Oliveira Lima, *D. João VI no Brazil*, cit., pp. 171- 172.

15 *Ibid.*, p. 174.

16 *Ibidem.*

17 *Ibidem.*

18 *Ibid.*, p. 173.

19 *Ibid.*, p. 193.

Deu-se a feliz conjunção da oportunidade e do homem. A primeira foi a inopinada chegada do príncipe regente a Salvador, onde se acumulavam as mercadorias no porto, abarrotados os armazéns do açúcar da safra recente, desde a suspensão da saída dos navios datada de 1^o de janeiro, por ordem do governador, conde da Ponte, obedecendo a instruções do governo central.

A aflitiva situação é levada ao conhecimento do soberano pela representação de 27 de janeiro do governador, o qual, “em nome do comércio, da lavoura, em benefício de todos estes habitantes, e a bem dos rendimentos reais”, implora “que se levante o embargo sobre a saída livre dos navios [...] se permita navegarem livremente para portos que [...] lhes indicarem mais vantajosas as suas especulações”.²⁰

Em Salvador vivia e trabalhava a pessoa que se descreveria, no caso, como “o homem certo, no lugar certo, no momento certo”. José Francisco Lisboa era dos mais graduados funcionários da Coroa na Bahia, ocupando-se profissionalmente do comércio, a área onde se concentrava o problema. Bem entrado na maturidade dos seus 52 anos, seria conselheiro incontornável, não só em decorrência do emprego especializado, mas por desfrutar já da reputação de um dos luso-brasileiros mais preparados em termos de direito comercial e economia.

Ostentava ainda Lisboa atributos que não deixariam de encontrar expressão na forma que se deu ao ato de franquear os portos. Era nativo da terra, conhecia os problemas da Colônia e não tinha razões, por origem ou interesses ligados a Portugal, de querer manter o regime de exclusividade.

Hostil aos monopólios, já manifestara essa opinião nos *Princípios de economia política*, de 1804, “primeiro livro que sobre semelhante assunto se escreveu em português e era inspirado nos princípios da nova ciência, fundada por Adam Smith”, segundo o economista português Moses Bensabat Amzalak.²¹

Foi, com efeito, dos primeiros, no mundo luso-brasileiro, a conhecer o pensamento econômico de Adam Smith, pouco depois da publicação de *A riqueza das nações*, e tornou-se seu mais ativo e convicto divulgador e adaptador.

O conjunto dessas qualidades torna verossímil a opinião de Manchester, segundo a qual se deveria, ao menos em boa parte a ele, o caráter acentuadamente liberal da medida, que coincidia, no espírito e na forma, com os princípios pregados pelo filósofo moral e economista escocês. Após mencionar a posição reducionista de Rocha Pombo, assim se exprime o brasilianista norte-americano: “Entretanto, o brasileiro [Cairu] merece, de fato, crédito por haver feito dom João decidir-se e por ter sugerido medida tão liberal que todos os portos foram abertos a todas as nações amigas”.²²

Indicação indireta da importância de seu papel e do reconhecimento das autoridades é que o episódio transformou por completo a vida de quem não passara até então de professor e funcionário. Curiosamente, após a Abertura, o segundo decreto firmado pelo regente na Bahia, em 23 de

20 Texto da representação achada no Arquivo Público da Bahia, publicada em apenso à obra de Pinto de Aguiar, *A Abertura dos Portos: Cairu e os ingleses* (Salvador: Progresso, 1960), pp. 107-108.

21 *Apud* Antonio Penalves Rocha (org.), *José da Silva Lisboa*, cit., p. 30.

22 Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., nota 4, p. 70.

fevereiro, se destina a criar uma “aula de economia política”²³ no Rio de Janeiro e nomear para regê-la o tratadista baiano.

A medida era em si mesma notável por não existir na época nenhum curso com tal nome, tendo de esperar-se até 1816, na França, e 1825, na Inglaterra, para o estabelecimento das primeiras cadeiras da disciplina. Foi esse um dos muitos decretos luso-brasileiros que não “pegaram”, não se tendo jamais instalado de fato o curso.²⁴

Não obstante, se Silva Lisboa não chegou a utilizar a cátedra para disseminar os ensinamentos de Adam Smith, compensou amplamente a falta pelo abundante uso que fez dos escritos (são 77 entre livros, panfletos, artigos) e da tribuna parlamentar (522 discursos). Foram tão copiosos que provocaram a zombaria de José Bonifácio nos versos nos quais se queixava de:

Que escreve folhetos a milhares,
Que ninguém lê, porque ninguém o entende,
Por mais que lhes dê títulos diversos.²⁵

Nomeado na Corte desembargador, deputado da Real Junta de Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação, foi o autor que mais obras editou pela Imprensa Régia, onde fez publicar, entre outras, traduções de Adam Smith. A carreira de magistrado, publicista, alto funcionário do Estado, teve como conclusão lógica a cooptação para servir aos interesses do poder monárquico na vida política, onde foi deputado à Junta das Cortes (1820) e deputado constituinte (1823).

Partidário da manutenção do Brasil como Reino Unido ao de Portugal, esteve entre os fiéis que só se reconciliaram com a ruptura quando o próprio príncipe herdeiro tomou a direção do movimento. Barão de Cairu em 1825, visconde do mesmo título em 1826, nesse mesmo ano foi agraciado como senador vitalício, desaparecendo da vida pública com a Abdicação em 1831.

Apesar de comparecer apenas de maneira breve em *A construção da ordem*, Cairu é quase o protótipo da elite descrita por José Murilo de Carvalho: treinamento em Coimbra, formação jurídica, integrante do funcionalismo público, especialmente da magistratura, isolamento ideológico em relação a doutrinas revolucionárias.²⁶

Tradutor e comentarista de Edmund Burke, recomendava-lhe as idéias como “antídoto contra o pestífero miasma, o sutil veneno das sementes da anarquia e tirania da França, que insensivelmente voam por bons e maus ares, e por todos os ventos do globo”. Merecedor do título de patrono dos economistas brasileiros, José da Silva Lisboa cedo iniciou na Colônia, antes mesmo da fase do Reino Unido, a colaboração para construir a ordem econômica da qual a Abertura dos Portos constituiu o marco inicial e decisivo.

23 Este decreto está transcrito no fim do artigo de José Luís Cardoso, neste livro.

24 Antonio Penalves Rocha (org.), *José da Silva Lisboa*, cit., pp. 14 e 16.

25 Helio Vianna, *Contribuição à história da imprensa no Brasil* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945), p. 402, *apud* Antonio Penalves Rocha (org.), *José da Silva Lisboa*, cit., p. 22.

26 José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem: a elite política imperial* (Brasília: UnB, 1980), pp. 34 e 36.

Não parece, assim, haver motivo para duvidar de que, nas suas próprias palavras, tenha tido a “honra de concorrer para a dita resolução soberana”.²⁷ Por outro lado, não convém exagerar ou pretender que, numa Corte absolutista, essa participação haja sido mais do que o serviço valioso do que hoje chamaríamos de um tecnocrata.

O pouco tempo que levou a tomada da decisão leva a crer que alguma ação do gênero houvesse já sido meditada durante as longas e tediosas semanas da travessia (de 29 de novembro a 22 de janeiro). A única comprovação documental que se tem para a afirmação é o memorial de conselhos ao príncipe regente, sem data, de autoria de um dos que viajaram com ele, José de Vasconcelos e Sousa, marquês de Belas.

O documento indica feitura anterior à chegada ao Rio de Janeiro, ao declarar que “toda demora será prejudicial e indecorosa, e eu não vejo que lhe tenham os secretários preparado este negócio, que *deve ir feito de bordo*, para estar pronto. Outra coisa mais *é preciso fazer-se antes de lá chegar*”.²⁸

Recomenda o memorial: “Fechados os portos do continente pelos franceses por dentro e pelos ingleses da parte de fora, segue-se abrir os do Brasil a todas as nações, sem exclusiva, para não dar um privilégio a uma só particular, o que seria uma espécie de escravidão”.²⁹

A única obra na qual encontrei referência a esse importante testemunho anterior à decisão de 28 de janeiro de 1808 foi no pequeno livro de Wanderley Pinho, *A Abertura dos Portos*.³⁰ O autor dá como fonte a publicação de Ângelo Pereira, *D. João VI príncipe e rei: a Independência do Brasil*, vol. III.³¹

Apesar de ver claro na questão fundamental, o marquês de Belas hesitava no que tange à maneira de realizar a franquia dos portos. Indagava-se assim:

[...] se esta liberdade se há de estender a todos os portos do Brasil somente quanto à exportação, privilegiando um só para a importação para servir como chave, que devia ficar na mão de V.A.R., para conter os mais na dependência, e é natural que seja aonde V.A.R. vai estabelecer sua Corte? – Se nas ilhas dos Açores se há de estabelecer numa delas um entreposto de todos os gêneros do Brasil? O que se há de fazer em Angola? E em Cabo Verde? E ultimamente com a Índia? – *tudo são pontos que há de mister averiguar com peritos...*³²

O conselho final, grifado, dá a impressão de visar justamente à busca de assessoramento junto a especialista como era Silva Lisboa, preparando a oportunidade para alguém versado na nova ciência a que se refere, na conclusão do parágrafo citado, o marquês de Belas: “[...] e é incrível a utilidade

²⁷ Antonio Penalves Rocha (org.), *José da Silva Lisboa*, cit., p. 46.

²⁸ Wanderley Pinho, *A Abertura dos Portos* (Salvador: Universidade da Bahia, 1961), p. 30, nota 31 (grifos meus).

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Ângelo Pereira, *D. João VI príncipe e rei: a Independência do Brasil*, vol. III (Lisboa: Empresa Nacional de Publicidade, 1953), pp. 40, *apud* Wanderley Pinho, *A Abertura dos Portos*, cit., p. 30, nota 31.

³² *Ibidem* (grifos meus).

que pode resultar dos bons princípios hoje mais conhecidos, por ser uma ciência nova, que parece estava guardada para V.A.R. assim como o descobrimento da Índia para El Rei D. Manuel”³³

O marquês refere-se, obviamente, à economia política, da qual era Silva Lisboa o pioneiro no mundo de língua portuguesa.

O papel da Inglaterra

O memorando de Belas permite introduzir igualmente o segundo elemento do problema da Abertura dos Portos: o papel da Inglaterra. Não é outro o país que tem em mente o marquês ao aconselhar que a franquia fosse para “todas as nações, sem exclusiva, para não dar um privilégio a uma só particular”³⁴.

Tanto o conselho quanto a forma como foi seguido na carta régia bastam para contrariar a persistente impressão de que teriam sido os ingleses a ditar a medida. A crença continua a ser generalizada e constitui um dos componentes da tese da inevitabilidade.

Em recente livro de divulgação histórica, que alcançou ampla e merecida popularidade, o decreto de dom João VI vem descrito da seguinte forma: “Era um gesto inevitável e que, de qualquer modo, já fora estipulado no acordo secreto assinado por ele com a Grã-Bretanha em outubro do ano anterior”³⁵.

Nas linhas subseqüentes, o autor argumenta que a expressão “todas as nações amigas” significava a Grã-Bretanha, “única potência marítima que não se havia aliado à Europa de Napoleão”. Além de desconsiderar os Estados Unidos da América, que já vinham conduzindo florescente comércio com as nações hispano-americanas e queriam estendê-lo ao Brasil, a posição de Wilcken esquece que não era isso o que pretendiam realmente os britânicos.

Comete também um erro histórico ao mencionar a convenção secreta de 22 de outubro de 1807, assinada em Londres pelo representante diplomático português. Continha a convenção um artigo adicional pelo qual se convinha que, caso os portos portugueses fossem fechados aos navios britânicos, seria estabelecido, na ilha de Santa Catarina ou em algum outro ponto na costa do Brasil, um porto pelo qual mercadorias britânicas poderiam ser importadas em navios ingleses, mediante pagamento dos mesmos direitos cobrados sobre tais artigos nos portos de Portugal.

O artigo previa a Abertura apenas a navios ingleses, não aos de outras nações, correspondendo plenamente à posição de Londres naquele momento e nos posteriores. Segundo relata Manchester: “O príncipe regente ratificou a convenção em 8 de novembro, com algumas importantes reservas, a principal das quais foi a rejeição do artigo adicional relativo ao porto na ilha de Santa Catarina. A matéria, afirmou, poderia ser retomada quando e se a Corte chegasse ao Brasil”³⁶.

33 *Ibidem*.

34 *Ibidem*.

35 Frederick Wilcken, *Império à deriva: a Corte portuguesa no Rio de Janeiro, 1808-1821* (trad. Vera Ribeiro, Rio de Janeiro: Objetiva, 2005), p. 82.

36 Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., p. 63.

É anacronismo histórico atribuir à Inglaterra protecionista e exclusivista de 1807-1808 a posição de advogada do irrestrito livre comércio internacional que se tornou quase meio século depois, por influência de Richard Cobden e o apoio do primeiro-ministro Robert Peel, após a abolição das *Corn Laws* e a abertura, em 1852, dos portos britânicos à navegação e ao comércio de todas as nações.

A resistência inglesa inicial às idéias de Adam Smith sobre liberdade comercial é muito bem resumida por Pinto de Aguiar, que conclui:

Portanto, em 1808, os ingleses eram refratários à liberdade do comércio, dominados por um espírito eminentemente colonial, exageradamente protecionista, e não é presumível que tivessem aconselhado, e muito menos exigido, a Abertura dos Portos do Brasil [...] o princípio vitorioso na carta régia [...] não foi o da Inglaterra [...], mas o do genial escocês Adam Smith.³⁷

Pormenor significativo é que, no momento em que se debateu e assinou a carta régia na Bahia, não estava presente nenhum representante britânico, pois Strangford se separara da frota e rumara para Londres. Após evocar a recusa da ratificação do artigo adicional “concedendo aquele privilégio aos ingleses”, comenta Manchester:

Agora, pelo decreto de 28 de janeiro, dom João abria todos os portos do Brasil ao comércio de todas as nações amigas de Portugal, enquanto o que a Grã-Bretanha havia solicitado com insistência tinha sido um porto aberto para a Inglaterra apenas. Mais tarde, tendo o príncipe regente chegado ao Rio de Janeiro e indagado do senhor Hill, encarregado (de negócios) na ausência de Strangford, se a Inglaterra estava satisfeita com o decreto [...], recebeu a resposta de que a medida *não podia deixar de causar bom efeito na Inglaterra, mas necessariamente produziria satisfação ainda maior se tivesse sido autorizada a admissão de navios e manufaturas britânicas em condições mais vantajosas que as concedidas aos navios e mercadorias de outras nações*.³⁸

Reconstituição do processo decisório

Como não se dispõe de descrição circunstanciada do processo decisório da Abertura, amparada em documentos incontestáveis, o máximo que se pode esboçar é uma reconstituição apenas com grau de plausibilidade.

O primeiro momento, preparatório, desse processo coincidiu com os dias atribulados anteriores ao traslado. Ao vetar o artigo concedendo porto franco aos ingleses e ao acenar para decisão definitiva sobre o assunto, se e quando chegasse ao Brasil, o regente, refletindo quase certamente seus conselheiros – na época, o grupo menos simpático à Inglaterra, chefiado por Antônio de Araújo –, indicava inclinar-se por solução não-discriminatória, de maneira a conter a excessiva supremacia britânica.

O memorial de Belas corresponderia à etapa intermediária da travessia oceânica e confirmaria a tendência. No mesmo sentido vão as versões de que, na noite de 28 de novembro, a bordo da *Medusa*, onde viajou o futuro conde da Barca, o representante britânico teria proposto “condições interesseiras e insuportáveis” para a esquadra inglesa autorizar a saída da frota. “Uma destas era a abertura dos portos do Brasil à concorrência livre e reservada à Inglaterra, marcando-lhe desde logo

³⁷ Pinto de Aguiar, *A Abertura dos Portos*, cit., p. 41.

³⁸ Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., p. 71.

uma tarifa de direitos insignificantes, e até que um dos portos do Brasil fosse entregue logo à Inglaterra.”³⁹

Perdendo a paciência, Araújo teria posto fim à entrevista, cujo relato reproduz tradições que remontariam a Vila Nova Portugal.⁴⁰ Tobias Monteiro nega veracidade à versão. Se verdadeira, ela confirmaria a tendência de negar aos ingleses o tratamento privilegiado e anteciparia, de modo profético, o que eles na realidade desejavam e acabariam obtendo pouco tempo depois.

O terceiro e culminante momento seria o da chegada a Salvador, onde o problema não poderia mais ser adiado. As reclamações dos comerciantes, a petição do governador, a disponibilidade de assessor altamente qualificado e adversário de monopólios e privilégios, tudo convergia para decisão que já era a favorecida pelo marquês de Belas e contida em semente na recusa do porto franco exclusivo à Grã-Bretanha.

De acordo com essa reconstituição, a opção pela abertura irrestrita a todos os países se deveria, no plano político, a dom João VI ainda sob a influência de Araújo e seus aliados, entre os quais dom Fernando José de Portugal, com a relevante coadjuvação de José da Silva Lisboa no plano técnico-econômico.

Foi um raro momento de eclipse parcial e fugaz da hegemonia britânica. Logo em seguida, no Rio de Janeiro, a ascensão do anglófilo dom Rodrigo de Sousa Coutinho e a chegada de Strangford recolocariam os negócios da Corte nos trilhos controlados pelo poder inglês. A consequência seria a rápida modificação do regime instituído pela carta régia, que conservaria o caráter de fim do monopólio e abertura de todos os portos, mas qualificaria fortemente a inspiração liberal de tais concessões mediante a outorga de direitos preferenciais à Inglaterra.

A Inglaterra obtém direitos preferenciais

Saltava aos olhos que, na conjuntura internacional da decisão do regente, e ao menos em relação aos demais europeus (com exceção da eventual competição dos americanos), os portos brasileiros estavam, na prática, abertos apenas ao comércio inglês. Essa situação favorável duraria enquanto a guerra contra Napoleão mantivesse em vida o bloqueio. Da perspectiva dos britânicos, seria preciso tomar alguma providência desde já para evitar que tivessem de enfrentar a concorrência de outros países, tão logo o conflito chegasse ao fim e fosse levantado o bloqueio da Europa.

O problema se agravou quando, em 11 de junho de 1808, o governo português baixou decreto pelo qual as tarifas incidentes em portos brasileiros sobre mercadorias transportadas em navios lusos foram reduzidas a 16%, a partir dos 24% estabelecidos pela carta régia sobre todos os “gêneros secos”. Indignada por receber no Brasil tratamento menos favorável do que a metrópole nominal, a Inglaterra protestou energicamente e exigiu que o decreto fosse revogado de imediato! Strangford, que em 22 de julho desembarcara no Rio de Janeiro, recebeu severa reprimenda por não ter conseguido a revogação do decreto logo depois de chegar ao posto.

Devidamente motivado pelo corretivo, o representante inglês excedeu largamente as instruções, assinando, em 28 de fevereiro de 1809, um tratado de aliança e comércio, rejeitado

39 João Ribeiro, *História do Brasil*, cit., p. 363.

40 *Ibid.*, pp. 363-364.

por Londres, que insistiu em algumas mudanças, entre as quais a separação das cláusulas políticas das comerciais.

Assim retomadas, as negociações foram concluídas pela assinatura, em 19 de fevereiro de 1810, dos diversos pactos passados à história com o nome ignominioso de “tratados desiguais”. O primeiro deles, que nos interessa mais de perto, é o Tratado de Comércio e Navegação.

A flagrante assimetria que caracteriza o tratado, do começo ao fim, se exprimiu, entre outros pontos, em anomalia tão absurda que chega a ser humorística. O tratado fixa os direitos a cobrar das mercadorias inglesas em 15% *ad valorem*. Incrivelmente, os negociadores não parecem ter-se dado conta de que tal valor equivaleria a discriminar as mercadorias transportadas em naus portuguesas, que haviam sido gravadas em 16% pelo decreto de junho de 1808!

Foi necessário esperar novo decreto de 18 de outubro, oito meses mais tarde, para que as autoridades lusitanas se lembrassem de igualar as tarifas! O que se fez com a explicação involuntariamente irônica de que, “não sendo conforme nem à razão e à justiça, nem à igualdade que convém haver nas transações mercantis, que os meus vassallos paguem maiores direitos pelos mesmos gêneros”.⁴¹

Outro exemplo do espírito que perpassa pelo tratado é a “reciprocidade cômica” (palavras de Oliveira Lima)⁴² que se adotou para as mercadorias tropicais. O açúcar, o café e outras mercadorias do Brasil, similares às das colônias britânicas – o grosso das exportações brasileiras (e portuguesas) –, tinham a exportação proibida para os mercados ingleses (apesar de se permitir o lucrativo comércio de reexportação). Em “reciprocidade”, a Coroa portuguesa poderia impor tarifas proibitivas sobre a importação, mais que improvável, pelo Brasil, de açúcar, café e outros artigos das Índias Ocidentais britânicas!

O mais tristemente célebre dos artigos do tratado foi o de número X, pelo qual Portugal estendeu ao Brasil a instituição do juiz conservador da nação inglesa, jurisdição especial típica das concessões impostas sob ameaça das canhoneiras a povos destinados à conquista e exploração coloniais.

Rezava o artigo que

Sua Alteza Real [...], desejando proteger e facilitar nos seus domínios o comércio dos vassallos da Grã-Bretanha [...] há por bem conceder-lhes o privilégio de nomearem e terem magistrados especiais, para obrarem em seu favor como juizes conservadores [...] escolhidos pela pluralidade de votos dos vassallos britânicos [...] e a escolha assim feita será transmitida ao embaixador, ou ministro de Sua Majestade Britânica [...] para ser por ele apresentada a Sua Alteza Real.⁴³

Em compensação dessa concessão a favor dos vassallos britânicos, Sua Majestade Britânica se obriga a fazer guardar a mais estrita e escrupulosa observância àquelas leis, pelas quais as pessoas e a propriedade dos vassallos portugueses, residentes nos seus domínios são asseguradas e protegidas; e

41 Pinto Aguiar, *A Abertura dos Portos*, cit., “Anexo”.

42 Oliveira Lima, *D. João VI no Brasil*, cit., p. 392.

43 Pinto Aguiar, *A Abertura dos Portos*, “Anexo”, cit.

das quais eles (em comum com todos os outros estrangeiros) gozam do benefício pela reconhecida equidade da jurisprudência britânica, e pela singular excelência da sua Constituição.⁴⁴

Comenta Manchester que “os historiadores brasileiros são inteiramente unânimes em condenar os tratados”,⁴⁵ citando Pereira Pinto, Abranches, Rocha Pombo, Pereira da Silva e poderia agregar lista quase interminável: Oliveira Lima, Roberto Simonsen, Caio Prado Jr., Celso Furtado... Mas é, acima de tudo, dos artigos críticos de Hipólito José da Costa no *Correio Braziliense* que fornece excelente síntese.

Diferentemente dos historiadores, mais ou menos distanciados dos fatos, Hipólito foi deles testemunha privilegiada e contemporânea, assistindo, passo a passo, ao desenrolar das negociações sobre as quais dispôs das informações que lhe chegavam do outro lado do Atlântico e das recolhidas no ambiente londrino onde atuava.

O ponto de partida da análise do primeiro jornalista brasileiro constitui, até hoje, a chave crucial para entender a questão. Antecipando a Independência, Hipólito percebe que os tratados existentes entre a Inglaterra e Portugal não poderiam servir de precedentes a um tratado envolvendo o Brasil porque os interesses deste não coincidiam com os da enfraquecida metrópole. Não se estenderiam, com efeito, à colônia os laços principais de complementaridade de exportações e interesses mútuos de defesa que uniam as duas monarquias europeias.

Concorrentes dos produtos caribenhos, as exportações brasileiras não eram, como vimos, admitidas na Inglaterra. A proteção naval inglesa, indispensável à manutenção do império ultramarino lusitano, era desnecessária ao país-continente, isolado pela sua situação geográfica. A incerteza do futuro da agricultura e das manufaturas no Brasil e a possibilidade de que os Estados Unidos viessem a oferecer ao país produtos a preços inferiores aos ingleses representavam fatores adicionais para tornar as negociações muito perigosas para os interesses brasileiros, desconhecidos ou indiferentes à Corte portuguesa.

O editor do *Correio Braziliense* tencionava ser indulgente com os negociadores portugueses em razão da posição de inferioridade na qual se encontravam. Foi-lhe, todavia, impossível manter tal posição diante da completa “capitulação” revelada pela forma final do tratado, que não passaria de mera tradução da proposta original inglesa.

O jornal se indignava com a hipocrisia de pretender que houvesse alguma reciprocidade nas estipulações. Julgava que teria sido mais honesto admitir que Portugal pagasse com privilégios comerciais o apoio britânico – tropas, empréstimos, munições, armas, navios –, sem os quais a própria sobrevivência do país estava em perigo.

Hipólito conclui que por ineficiência, ignorância e ambições egoístas de manter o príncipe e a si mesmos no poder, os ministros haviam traído a nação. Não difere a opinião do historiador português Oliveira Martins: “uma vez mais, a dinastia vendeu o reino como Esaú vendeu seu direito de primogenitura; uma vez mais, a casa de Bragança, para preservar seu trono, sacrificou a nação”.⁴⁶

44 *Ibidem*.

45 Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., p. 92.

46 Oliveira Martins, *História de Portugal*, II, p. 248, *apud* Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., p. 92.

Árbitro imparcial e de admirável equilíbrio, mesmo Manchester emite sentença severa e inapelável, que merece ser transcrita em extenso:

Ao negociar os tratados, a Corte portuguesa tinha em mente, quase exclusivamente, as necessidades do próprio Portugal. Nenhum brasileiro fazia parte do ministério ou do conselho do príncipe regente para lutar pelo bem-estar da Colônia e assinalar as estipulações que lhe seriam prejudiciais aos interesses. O ministro português (Sousa Coutinho), de simpatias pró-inglesas, ignorante das condições no Brasil, e precipitado na sua maneira de conduzir os negócios públicos, guiou-se pela preocupação com a situação de Portugal, ao passo que a atenção da Inglaterra estava direcionada principalmente ao Brasil. Embora concluídos no Rio de Janeiro, os tratados foram negociados por uma Corte portuguesa na base das relações anglo-lusitanas do passado, com a situação européia da mãe-pátria predominante nas mentes da pequena clique que controlava a política exterior portuguesa.⁴⁷

Conforme escreveu outro historiador português: “ficava na prática derogada a Abertura dos Portos a todas as nações e o Brasil pertencia de fato aos ingleses, como sempre tinham ambicionado”.⁴⁸

Excetuado o exagero retórico de passar o Brasil a pertencer aos ingleses – do mesmo tipo da opinião do marquês de Belas, segundo a qual o privilégio seria “uma espécie de escravidão” –, tem razão João Lúcio de Azevedo em considerar que o Tratado de Comércio e Navegação punha fim ao regime de liberdade de comércio igual para todas as nações, sem privilégios nem discriminações.

Ratificado o tratado aos 26 de fevereiro de 1810, o regime instituído pela carta régia de 28 de janeiro de 1808 expirava com a tenra idade de dois anos. Os princípios da igualdade e da não-discriminação, pilares do comércio livre e do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt) (consubstanciados em seus dois primeiros artigos), ficavam substituídos por algo muito diferente: o regime do comércio preferencial e desigual. Quem diz preferência, afirma o privilégio e a discriminação. Tivera duração fugaz o sonho dos leitores e discípulos do mestre escocês de filosofia moral.

Diferenças entre o Brasil e as colônias espanholas

Neste ponto, conviria examinar de que maneira ocorreu a extinção do sistema do monopólio nas colônias da Espanha que, naquela época, mergulhavam, da mesma forma que o Brasil, no longo e conturbado processo de ruptura e transição para a independência política, que duraria de 1808 a 1825.

Sabe-se bem como e por que a desintegração do império espanhol nas Américas foi diferente da que pôs fim ao império português. Não faltam estudos comparativos sobre os aspectos políticos dessa divergência. Não encontrei, porém, nos livros que consultei sobre o período, análise comparativa sistemática das diferenças entre os processos pelos quais os antigos monopólios ibéricos foram substituídos por novos regimes de comércio e de inserção na economia mundial.

47 Esta e demais citações sobre as reações de Hipólito José da Costa e outros historiadores foram retiradas da obra abundantemente citada de Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., pp. 91-94.

48 João Lúcio de Azevedo, *Épocas de Portugal econômico*, pp. 460 e 472, *apud* Wanderley Pinho, *A Abertura dos Portos*, cit., p. 38.

As diferenças comerciais e econômicas foram a imagem das vicissitudes políticas e militares que vitimaram Portugal e Espanha nos calamitosos anos das guerras napoleônicas.

Teve razão o mexicano Carlos Maria Bustamante ao declarar que a independência da América espanhola (o mesmo se pode dizer da portuguesa) se devia (involuntariamente, é claro) a Napoleão: “Vossa espada desferiu o primeiro golpe na corrente que ligava os dois mundos”.⁴⁹

Após breve vacilação diante da ameaça francesa em 1807, Portugal conhecerá muitos altos e baixos, mas sempre dentro da moldura de regularidade fornecida pela antiga aliança com a Inglaterra, cujo destino acompanha de modo agudamente dependente e subordinado. O traslado da Corte para o Brasil sob a proteção da frota inglesa é o meio de defender o império e a dinastia de Bragança, somente possível graças ao poder marítimo britânico. O preço da proteção é alto: a transferência para a América do semiprotetorado que a Grã-Bretanha exercia sobre o reino luso desde os acordos complementares de 1642, 1654, 1661 e do Tratado de Methuen (1703), envolvendo direitos preferenciais e outras regalias que haviam convertido Portugal em “virtual vassalo comercial da Inglaterra”.⁵⁰

A trajetória da Espanha é torturada e ondulante, cheia de reviravoltas, de avanços e recuos. Passa de aliada a vítima da França, vê a dinastia derrubada e o trono nacional usurpado. A invasão do território espanhol é o erro fatídico cometido pelo Corso no apogeu do poder e da arrogância, marcando o começo do fim do mito da invencibilidade napoleônica. A sublevação nacional e as guerrilhas conduzidas pelas juntas patrióticas criam nas colônias crise de legitimidade e oportunidade para dar partida ao processo da emancipação. O período que se estende de 1796 a 1825 começa com a guerra contra a Grã-Bretanha, continua com os anos da aliança de conveniência anglo-espanhola contra o inimigo comum e se encerra, após a vitória, com a tendência da Espanha de voltar a buscar o apoio da França da Restauração contra os liberais internos e as colônias rebeladas no além-mar.

A transformação do sistema colonial de monopólio nas Américas reflete, ponto por ponto, a variedade enorme da experiência dos dois reinos ibéricos durante esses anos de cataclismo. O processo na América portuguesa é regular como regular foi a dependência de Portugal nesses anos de exílio, sob a proteção interesseira e espoliativa dos ingleses. Transferida para este lado do Atlântico, a Corte assegurará que a evolução seja o tempo todo centralizada e controlada, de perfeita uniformidade em todo o território, sem maiores diferenças entre as várias regiões do que então se costumava denominar “os Brasis”. A transição do monopólio para os direitos preferenciais e o domínio econômico-comercial britânico se dá de maneira altamente formalizada, expressando-se em documentos como a carta régia de 1808, os decretos que a modificam, os tratados de 1810.

Na América espanhola, a fragmentação e a diversidade de situações constituem a regra. Além da variedade, o processo nem sempre se manifesta por meio de documentos formais de certa durabilidade. O contrabando, os arranjos *ad hoc*, a flexibilização das importações concedidas ora por autoridades peninsulares, ora por líderes revolucionários, se alternam continuamente com retrocessos quanto às regras de comércio exterior e intento de reafirmação monopolista.

49 Apud D. A. G. Waddell, “A política internacional e a independência da América Latina”, em Leslie Bethell (org.), *História da América Latina* (trad. Maria Clara Cescato, São Paulo: Edusp, 2001), p. 233, nota 9.

50 Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., p. 16.

No Brasil, um desenvolvimento linear e irreversível marca a passagem do sistema anterior para o dos direitos preferenciais e a consolidação deste último: a carta régia desfecha o golpe mortal no monopólio; o tratado de comércio de 1810 substitui o regime de livre comércio teoricamente igualitário e concorrencial pela outorga de privilégios aos ingleses; após a Independência, o tratado de 1827 irá prolongar, até 1842-1844, o tratado com a Inglaterra, já então com tratamento que tinha sido estendido a vários outros países pela cláusula da nação mais favorecida.

Nas colônias espanholas, o regime exclusivo não morre de um só golpe, como no Brasil da carta régia. Vai morrendo aos poucos, entrecortando agonias com inesperados surtos abortados de recuperação. Muito debilitado pelo contrabando, o monopólio espanhol parece definitivamente encerrado entre 1797 e 1801, durante a guerra contra a Inglaterra. Em 1801, as exportações de Cádiz para as colônias haviam declinado 49% e as importações 63% em relação a 1799. Após a Paz de Amiens (1802), o comércio de Cádiz testemunha vigorosa recuperação até 1804. No ano seguinte, a retomada da guerra e o desastre naval de Trafalgar isolam a Espanha, e as exportações de Cádiz se reduzem a 85% do que haviam sido no ano anterior.⁵¹

O papel da Grã-Bretanha na América espanhola é também muito diverso do que desempenhou na parte lusitana do continente. Em 1806-1807, uma expedição militar inglesa tenta ocupar primeiro Buenos Aires, depois Montevideú, sendo repelida pelas milícias crioulas, que tomam o lugar do acovardado vice-rei e outros representantes espanhóis, desmoralizando a autoridade colonial. Já entrincheirados no Brasil graças ao traslado da Corte, os britânicos vão aproveitar a queda da dinastia espanhola para fazer do Rio de Janeiro a base para oportunista penetração comercial na região do Prata e no litoral sul-americano do Pacífico.

A região platina abre-se ao comércio inglês em 1809, o Chile em 1818, Lima em 1821, mesmo ano da independência final do México. O avanço é mais lento e menos completo nos países do mar das Antilhas, cenário da difícil e sangrenta guerra de independência de dez anos na Venezuela e Nova Granada.

Há, portanto, duas fases nítidas na transição do agonizante monopólio espanhol para a plena afirmação de regime de comércio aberto a todas as nações, sem preferência jurídica para nenhuma.

A primeira vai, mais ou menos, de 1808 a 1814, incorpora de saída ao moderno sistema europeu de comércio a costa atlântica da América do Sul, atraindo enorme número de aventureiros comerciais ingleses, mais empenhados em liquidar os estoques a qualquer preço do que em fundar comércio estável.

Apesar desse caráter aventureiro, aos poucos o comércio inglês irá firmar-se em Montevideú, Buenos Aires, Valparaíso, de onde reexpede mercadorias para todo o litoral do Pacífico, de La Serena a Guaiacuil. Em 1809 e 1811, quando os mercados do continente europeu estavam fechados pelo Bloqueio Continental, as exportações britânicas para a América Latina chegaram a 35% do total das vendas externas da Inglaterra.

A porcentagem declinará após a paz européia, mas as exportações continuarão expressivas: média anual de cerca de 5 milhões de libras entre 1820 e 1850 (metade para a América espanhola e metade

51 John Lynch, "As origens da independência da América espanhola", em Leslie Bethell (org.), *História da América Latina*, cit., pp. 42-43.

para o Brasil). Em comparação com a segunda metade do século XVIII, as médias haviam dobrado em valor e se multiplicado várias vezes em volume.⁵²

A segunda fase cobre os anos de 1814 a 1825, período que se abre com a derrota de Napoleão, o Congresso de Viena, a normalização da situação na Europa, a revolução liberal e constitucionalista na Espanha, a intervenção da França, em nome da Santa Aliança, para restabelecer os plenos poderes do monarca espanhol (1821).

Ela vai coincidir com o esforço de Madri para recuperar o domínio sobre as colônias, já então irremediavelmente comprometido por revoluções em pleno andamento ou preparação. O intento de restauração não recua diante da possibilidade de alistar o concurso de outras potências reacionárias, em especial a França. É então que Canning resolve abandonar a política de “neutralidade” e delicado equilíbrio entre a Espanha e suas recalcitrantes ex-colônias para reconhecer o fato consumado da independência e declarar na Câmara dos Comuns: “Eu decidi que, se a França tivesse a Espanha, não seria a Espanha ‘com as Índias’. Eu dei vida ao Novo Mundo para restabelecer o equilíbrio do Velho”.⁵³

Inserir-se no mesmo contexto a Declaração de Monroe, inspirada de início pelo ministro inglês.

O reconhecimento dos novos Estados, culminância do processo, será acompanhado pela exigência britânica de celebração de tratados de comércio e navegação que estabelecem a liberdade do comércio na base da reciprocidade e da cláusula da nação mais favorecida. Esses tratados permitem a concorrência de outras potências marítimas e comerciais e deixam aos países latino-americanos a faculdade de fixar as tarifas livremente.

O contraste com o comportamento britânico na América portuguesa não podia ser mais radical. Por volta de meados da década de 1820, Londres exigiu e arrancou do Brasil recém-independente a recondução do tratado de comércio de 1810. A aceitação de tratamento de nação mais favorecida, em vez da anterior tarifa preferencial, pode soar como atitude conciliatória, o que é mais aparente que real, pois, a essa altura, o predomínio mercantil dos ingleses estava consolidado e prescindia da vantagem. Em verdade, o Reino Unido manteve intactos quase todos os privilégios do passado, inclusive a muito ressentida jurisdição especial. Ampliou, ao mesmo tempo, de forma extraordinária, suas conquistas diplomáticas, ao adicionar-lhes prêmio incomparavelmente mais amargo para o recém-independente Brasil: o tratado pelo qual se comprometia a acabar com o tráfico até março de 1830.

Simultaneamente, em relação aos demais países de recente independência como as Províncias Unidas do Rio da Prata e a Colômbia e provavelmente pelas mãos das mesmas pessoas que guiavam a política do Foreign Office e expediam as instruções aos embaixadores, “a Inglaterra não procurou estabelecer uma preferência para suas mercadorias, mas solicitou apenas que elas não fossem gravadas com tarifas mais altas do que as da nação mais favorecida”.⁵⁴

A diferença não passou despercebida aos protagonistas. Em 28 de setembro de 1825, o ministro de Negócios Estrangeiros, Carvalho e Mello, queixava-se a Gameiro Pessoa, em Londres, de que a

52 Túlío Halperín Donghi, “A economia e a sociedade na América espanhola do Pós-Independência”, em Leslie Bethell (org.), *História da América Latina*, cit., pp. 277-280.

53 D. A. G. Waddell, “A política internacional e a independência da América Latina”, cit., p. 253, nota 11.

54 *Ibid.*, p. 253.

posição britânica despertava a indignação da Corte no Rio de Janeiro, “porque a Inglaterra não estava tratando o Brasil na mesma base que havia sido utilizada nas negociações com as repúblicas espanholas”.⁵⁵

Como explicar diferença tão notável de política nas relações com países afinal muito semelhantes na situação geográfica, no nível de desenvolvimento econômico-comercial, na fase de evolução política em que se encontravam?

A resposta reside no diferencial de poder entre a Grã-Bretanha, de um lado, e a Espanha (suas ex-colônias) e Portugal (Brasil), do outro. No primeiro caso, em momento algum esse diferencial foi tal que permitisse aos ingleses extorquir privilégios como fizeram repetidamente em relação à Corte lusa, assim como sua continuação, a de Pedro I. De acordo com Waddell:

Apesar da insistência da Inglaterra em trocar uma assistência militar eficaz na península por uma parcela do comércio colonial, o governo patriota espanhol relutava em abandonar seu monopólio imperial. Assim, depois de 1808, mais ou menos nas mesmas condições de antes da guerra, a penetração comercial inglesa nas colônias espanholas assumiu a forma de permissões temporárias de comércio em determinados locais ou transações ilegais clandestinas.⁵⁶

Além de não exercer controle político sobre a Espanha ou as ex-colônias, Londres procurava evitar antagonizar, quer as autoridades de Madri, necessárias na luta contra Napoleão ou no jogo de equilíbrio europeu, quer as das Américas, de cujo beneplácito dependia a continuação do comércio inglês. Mesmo derrotado Napoleão, o reino espanhol era visto como peça importante no sistema da balança do poder europeu, com vistas a impedir intentos de restauração do predomínio francês.

Um interessante episódio relatado por Waddell ocorre em 1815, quando a Espanha oferece à Inglaterra direitos exclusivos de comércio como prêmio de sua eventual mediação junto aos rebeldes das colônias, a fim de convencê-los a restabelecer os laços de subordinação à metrópole. O ministro inglês Castlereagh respondeu então que “a Inglaterra não procurava privilégios especiais e acreditava que a única base viável para a mediação seria a oferta por parte da Espanha de substanciais concessões aos habitantes de suas colônias”.⁵⁷

Escarmentados pela lição que receberam das mãos das milícias crioulas do Rio da Prata, os britânicos descobriam subitamente os atrativos do comércio baseado na cláusula da nação mais favorecida, em vez do tratamento preferencial que reclamaram continuamente do Brasil quase até a metade do século XIX.

Era evidente aos olhos (britânicos, é claro) que a equanimidade de Castlereagh não deveria estender-se aos luso-brasileiros. Para esses, o critério apropriado era o soberbamente definido por Strangford no relatório enviado a Canning ao deixar Lisboa. Nele, atribuía-se, sem falsas modéstias, o mérito de ter convencido o vacilante príncipe regente a finalmente levantar âncora e acolher-se à amizade e magnanimidade “do melhor e mais generoso dos soberanos”. Dizia o ministro inglês estar convencido de que, ao suscitar em Sua Alteza Real os sentimentos de gratidão e respeito ao rei da

55 Arquivo Diplomático I, *apud* Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., p. 203 e nota 62.

56 D. A. G. Waddell, “A política internacional e a independência da América Latina”, cit., p. 234.

57 *Ibid.*, p. 241.

Grã-Bretanha pelos serviços prestados, “eu dei à Inglaterra o direito de estabelecer com os Brasis a relação de soberano e vassalo e exigir que a obediência seja paga como preço da proteção”.

Em inglês, com as maiúsculas habituais da época, soa ainda mais grandiloquente e categórico: “I have entitled England to establish with the Brazils the Relation of Sovereign and Subject and to require Obedience to be paid as the Price of Protection”.⁵⁸

A primeira “libra de carne” cobrada pelo mais generoso dos soberanos consistiu nos tratados desiguais de 1810. Outras se seguiriam até a derradeira, a recondução desses tratados, preço fixado para a mediação britânica no reconhecimento da independência por Portugal em 1825. Destarte:

A transferência dos privilégios especiais que a Inglaterra tinha desfrutado por séculos no comércio português estava completa e a continuação da preeminência da Grã-Bretanha na vida econômica de seu velho aliado europeu estava assegurada na América portuguesa apesar da separação da Colônia em relação à mãe-pátria. O fio de continuidade é notavelmente claro...⁵⁹

A importância comercial do mercado brasileiro

O empenho demonstrado pela Inglaterra na conquista de privilégios comerciais foi amplamente justificado pela importância do mercado brasileiro de importação. No início, a ignorância das condições locais ocasionou absurdos como o despacho de patins de gelo que ficaram enferrujando no cais do Rio de Janeiro. Gradualmente, os ingleses deram sólida base à organização do comércio por meio da criação, por 113 comerciantes da praça de Londres, em junho de 1808, da Sociedade dos Negociantes Ingleses que Traficam para o Brasil (Association of British Merchants Trading to Brazil), dirigida por comitê permanente de dezesseis integrantes, dois dos quais membros do Parlamento.

Em 1811, existiam já 75 estabelecimentos comerciais britânicos no Rio de Janeiro. No ano seguinte, o da fatal invasão da Rússia por Napoleão e encaminhamento da guerra à fase final, o Brasil importou da Grã-Bretanha 25% a mais do que a Ásia inteira, metade do que os Estados Unidos e as Índias Ocidentais e mais de quatro quintos do total exportado à América do Sul (convém lembrar que parte dos produtos enviados ao Brasil era reexportada a Buenos Aires).

A paz de 1815 reabriu muitos mercados e reduziu a dimensão relativa do brasileiro, o qual absorveu, no entanto, dois terços das exportações às colônias estrangeiras no continente americano. Cinco anos depois, o Brasil havia reconquistado a importância anterior, adquirindo, em 1820, mais do que a metade do conjunto da Ásia ou das Índias Ocidentais, cerca de dois terços das importações norte-americanas e três quartos das exportações destinadas às colônias espanholas e portuguesas nas Américas.

Em 1825, véspera da renovação do tratado comercial, as vendas inglesas ao Brasil representaram quase a metade das efetuadas aos Estados Unidos e um pouco menos do que as destinadas às Índias Ocidentais. O país absorveu naquele ano quase metade da soma do valor exportado ao México e à América Latina, ao passo que a Inglaterra adquiria muito pouco do Império.

58 Strangford a Canning, *apud* Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., pp. 66-67.

59 Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., p. 210.

O grosso das exportações inglesas ao Brasil – mais de três quartos – era de artigos de algodão, que deixavam longe o segundo item, as lãs. O desequilíbrio será sempre a marca desse intercâmbio. Em 1812, por exemplo, a Grã-Bretanha exportou ao Brasil mais de 2 milhões de libras e comprou menos de 700 mil. Em 1820, as importações provenientes do Brasil tinham aumentado para quase 1,3 milhão de libras, de que o algodão representava mais de 900 mil. Manchester, fonte de todos esses dados, comenta: “Assim, logo após a abertura dos portos da América portuguesa ao comércio estrangeiro, já se havia definido uma importante característica das relações comerciais anglo-brasileiras. A partir de então, o Brasil seria um importante mercado para as manufaturas inglesas, mas uma fonte secundária de importações britânicas”.⁶⁰

Essa característica de permanente desequilíbrio da balança comercial, em contraste com o que sucedia na fase do monopólio ibérico, afetou por igual o Brasil e as ex-colônias espanholas. Tornou-se uma das marcas definidoras do novo modelo de inserção na economia-mundo dominada pela Inglaterra, acompanhada, é lógico, pelo seu complemento: a renovação constante da dívida na praça financeira de Londres, a fim de fechar o balanço de pagamentos e atender a despesas várias, políticas, de segurança ou desenvolvimento.

É inegável que o baixo preço das manufaturas importadas, sobretudo dos tecidos de algodão, cujo custo caiu drasticamente nas primeiras décadas da Revolução Industrial, contribuiu para aumentar o nível de consumo e bem-estar na colônia. De maneira geral, os impulsos oriundos de todas as transformações trazidas pelo traslado da Corte ajudaram a dinamizar a vida econômica do Brasil da pré-independência e a desencadear a modernização e europeização de hábitos e comportamentos bem descritas por Gilberto Freire em *Ingleses no Brasil*.

Resistência aos tratados de 1810

No lado sombrio do quadro, a imposição dos tratados desiguais e, cada vez mais no futuro, a pressão britânica contra o tráfico de escravos deram origem a sentimentos de rancor e ressentimento que não cessariam de crescer até culminarem, meio século mais tarde e na esteira também de outros atritos, na ruptura de relações diplomáticas entre o Império do Brasil e a Grã-Bretanha.

A tendência começou já com os contemporâneos, alimentados pelas críticas que se tinham disseminado no *Correio Braziliense* quando as negociações dos tratados estavam ainda em pleno desenvolvimento. Algum tempo depois da morte do conde de Linhares, em janeiro de 1811, tornou-se inevitável para dom João VI designar para o ministério a *bête noire* dos ingleses, Antônio de Araújo Azevedo, conde da Barca. Até Strangford teve de resignar-se à escolha, ao admitir como “fato absoluto” que a “ignorância dos indivíduos que compõem esta Corte é tamanha que dificilmente alguém entre eles” (isto é, exceto Araújo) “seria capaz de escrever uma carta comum”.⁶¹

É particularmente significativa a observação que faz a seguir. Haveria elementos capazes entre os nascidos no Brasil, mas nomear um deles como ministro seria contrário aos costumes da Corte portuguesa e hostil aos interesses da Inglaterra, pois não existia “uma categoria de pessoas

60 Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., pp. 75- 76, 97-98, 207.

61 *Ibid.*, p. 101.

subordinadas ao governo com disposição menos amistosa em relação à Grã-Bretanha do que os membros da magistratura brasileira”.⁶² Seria essa magistratura, a princípio formada em Coimbra, exatamente o setor dirigente que forneceria os “construtores da ordem” imperial, destinados a exercer o governo do país independente, de acordo com José Murilo de Carvalho.

Os relatórios do ministro britânico abundam em referências à crescente impopularidade de seus compatriotas: “os brasileiros eram em geral ciumentos e descontentes”. Tinham “os ingleses como usurpadores do seu comércio”, sentiam-se “ofendidos com a linguagem e os procedimentos desdenhosos dos cônsules”, queixavam-se “dos insultos diários cometidos pelos moradores ingleses do país contra seus preconceitos, costumes e religião”. Não esquecia o diplomata uma das explicações dessa ojeriza: em consequência da ofensiva mercantil britânica, os negócios dos comerciantes brasileiros haviam caído na “mais completa decadência”.⁶³

Acrescenta pormenor interessante, ao mencionar que o principal esteio da popularidade inglesa com os lusitanos não era válido aos olhos brasileiros: a manutenção da dinastia de Bragança no trono não tinha a menor importância para os que haviam tido a experiência direta da presença da Corte durante quatro anos.⁶⁴

Ora, a manutenção da dinastia e os interesses políticos da clique no poder eram (e seriam, no futuro, com dom Pedro I, em 1825-1827) a principal razão para dobrar-se às exigências desmesuradas da cobiçosa Albion e de seus insolentes representantes.

Ao absolver de culpa os que aceitaram os tratados desiguais em 1810 e meados dos 1820, extraem alguns conclusão excessiva do argumento da necessidade e do desequilíbrio de poder. Tais condições eram certamente objetivas e teriam, de qualquer modo, levado a resultados desfavoráveis. A assimetria não eliminava, contudo, um espaço de resistência possível, que poderia ter sido mais bem utilizado do que foi para limitar e moderar as concessões descomunais que se fizeram.

Comparação das instruções e dos resultados da negociação

Nessa matéria, o critério indiscutível é partir das instruções oficiais dadas ao negociador pelo governo inglês, que indicam qual era o *bottom line*, o objetivo mínimo que teria satisfeito Londres, e comparar tal meta com o que foi concedido pelos negociadores portugueses. Por fortuna, dispõe-se, no particular, das instruções extensas e minuciosas de Canning, sobre as quais escreveu Manchester: “Pela clareza de pensamento e concisão de expressão, esses despachos são soberbos”.⁶⁵

A impressão geral que deixam é que eram acentuadamente mais comedidas do que fez crer o enviado britânico. Tomavam como ponto de partida a convicção de que “as relações gerais e políticas das monarquias britânica e portuguesa não tinham sido alteradas pelo traslado da sede do governo lusitano de Portugal para o Brasil. Os antigos tratados existentes entre as duas Coroas deviam ser

⁶² *Ibid.*, p. 102.

⁶³ *Ibid.*, p. 99.

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ *Ibid.*, p. 77, nota 31.

considerados em vigor até que arranjo ulterior os revogasse”.⁶⁶ Este poderia esperar até que o governo criasse raízes na situação nova e estivesse decidido o destino de Portugal.

Surpreende, à luz do resultado final, que o Foreign Office insistisse na inconveniência de concluir acordo comercial definitivo em razão de ser a Corte do Rio de Janeiro recente demais. Antes de tudo, o essencial era abrir à Inglaterra o comércio do Brasil, mediante a liberdade recíproca da importação dos produtos de cada país, sujeitos aos tributos normais. “Quanto ao montante dos tributos”, continuavam explicitamente as instruções, “não parece necessário fixar, no momento, nenhuma escala precisa, embora seja indiscutivelmente vantajoso obter para as manufaturas britânicas uma distinta preferência sobre as de qualquer outro país.”⁶⁷

Argumentava o documento que o Brasil ganharia imensamente se as relações comerciais anglo-brasileiras fossem definidas de forma tal que “induzissem os comerciantes britânicos a fazer dos Brasis um empório para as manufaturas britânicas destinadas ao consumo de toda a América do Sul”.⁶⁸

Com essa finalidade específica, devia-se obter um porto livre na ilha de Santa Catarina, onde as mercadorias poderiam ser transferidas às colônias espanholas com a conivência dos governadores coloniais espanhóis.

Ao chegar ao Rio de Janeiro munido de instruções bastante razoáveis, o ambicioso Strangford, que não necessitava de especiais estímulos para espicaçar-lhe a cobiça, teve a boa surpresa de descobrir que o próprio Rodrigo de Sousa Coutinho achava conveniente concluir imediatamente um acordo comercial e tratado de amizade e aliança, ao passo que o Foreign Office se contentava, por prudência, com arranjos provisórios. Sintomáticas da estreita relação que se estabeleceria entre concessões comerciais e dependência financeira foram as informações dadas por Linhares de que o príncipe havia autorizado o cavaleiro de Sousa a levantar em Londres empréstimo de 600 mil libras.

Finalizado o tratado de fevereiro de 1809, o representante inglês temia haver excedido as instruções ao concluir acordo permanente em lugar de temporário, motivo que afinal nada teve que ver com a rejeição do instrumento por seus superiores. Deu-se a rejeição por conta de dois artigos inaceitáveis, o primeiro concedendo aos portugueses o direito de propriedade na Inglaterra, reservado aos nacionais, e o segundo relativo à explosiva questão da isenção de captura de bens transportados sob bandeira neutra, que haveria de ser uma das causas da guerra anglo-americana de 1812.

Devolvido o tratado ao Rio de Janeiro, acompanhado da instrução de separar as cláusulas políticas das de natureza comercial, os instrumentos assim desdobrados seriam firmados um ano depois do primeiro. Em relação a este, os britânicos conseguiram ainda numerosas concessões adicionais de valor comercial (direito de vender a varejo; responsabilização da Coroa portuguesa por danos ou perdas de produtos depositados na alfândega; facilidades no pagamento de direitos aduaneiros, etc.).

Já ao submeter aos superiores o acordo de 1809, Strangford justificava-lhe o caráter permanente com o argumento de que não se deveria deixar passar ocasião tão propícia como a daquele momento: a ansiedade de dom João VI a respeito de Portugal o levava a assinar tratado

66 *Ibidem.*

67 *Ibidem.*

68 *Ibidem.*

eminentemente favorável à Inglaterra, desde que esta lhe garantisse os direitos ao Portugal metropolitano.

Em lugar de satisfazer-se com o tratamento de nação mais favorecida, o representante britânico tinha se esforçado por “concessões muito maiores” (“much greater concessions”)⁶⁹ a título de remuneração pela defesa de Portugal.

Determinado a não conceder mais do que as instruções permitiam, e a conquistar mais do que elas estipulavam, orientou as negociações pelo princípio de que a “Inglaterra se havia contentado com as vantagens que ela deve sempre extrair da magnitude de seus capitais, da mais comprovada tradição de suas manufaturas, e da grande extensão de sua navegação”.⁷⁰

Com o exagerado gosto pela grandiloquência que o caracterizava, sentenciava que, por meio desse tratado, a Grã-Bretanha tinha usado “sua indiscutível superioridade” apenas para “adquirir um direito ainda maior ao título de protetor e amigo do Brasil”, o que soa mais expressivo no inglês da época: “to acquire a still stronger claim to the Title of Protector and Friend of Brazil”.⁷¹

Diversamente do que sucede com a carta régia de 1808, a negociação dos tratados desiguais é desses episódios históricos sobre os quais se dispõe de abundância de documentos oficiais contemporâneos para esclarecer as intenções dos protagonistas. Do exame desses documentos, em especial da comparação das instruções do Foreign Office com o que Strangford logrou extorquir, verifica-se existir substancial distância entre os dois termos de referência. Tal diferença coincide com o espaço do que teria sido plausível aos portugueses obter, caso tivesse havido mais firmeza e competência. O insignificante saldo final comprova que ele não foi utilizado.

A rigor, razão tinha Hipólito José da Costa ao queixar-se de que a iniciativa havia sempre estado do lado britânico, não tendo havido, no fundo, negociação bilateral, mas somente imposição unilateral. A responsabilidade deve ser firmemente debitada à pusilanimidade e incompetência, em primeiro lugar, de dom João VI, monarca absoluto, aumentada pela precipitação e ignorância das condições brasileiras de parte de Linhares, seu principal colaborador e dos demais personagens de alguma influência na Corte, indiferentes aos interesses do território que os acolhia e inteiramente voltados para o reino europeu.

No lado dos créditos pela esmagadora vitória inglesa, as circunstâncias externas propícias foram aproveitadas, no limite extremo de seu potencial, por emissário diplomático hábil, voluntarioso, enérgico até a truculência, que jamais encontrou adversário à altura capaz de testar o que não passava às vezes de típico blefe pessoal de negociador. Os resultados de sua atuação confirmam o que dele afirmou o ministro norte-americano Sumter: “pessoalmente odiado, politicamente temido, respeitado e obedecido”.⁷²

As razões da oposição durante a negociação e depois

⁶⁹ *Ibid.*, p. 77.

⁷⁰ No original: “From the Magnitude of Her Capitais, from the more practiced Industry of Her Manufactures, and from the Great Extent of Her Navigation” (*ibid.*, p. 86).

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² Thomas Sumter, *apud* Oliveira Lima, *D. João VI no Brasil*, cit., p. 375.

Não que faltassem, no instante mesmo em que se desenrolavam os fatos, vozes como a de Hipólito, cujos argumentos contra o tratado permanecem até hoje insuperáveis pela qualidade, validade e força de expressão. Ou que as exigências inglesas jamais tivessem encontrado, no governo português ou nos meios dirigentes, alguma resistência, o que ocorreu de maneira finalmente ineficaz em relação a certos dispositivos. É extremamente revelador que, em boa parte, essa resistência não se tenha dado em relação à concessão de privilégios comerciais, mas a estipulações que contrariavam o que historiadores futuros chamariam de “projeto arcaico para o Brasil”.

Deixarei para o final a implacável oposição, articulada por meio de Aguiar, contra a cláusula que previa a supressão do tráfico negreiro. O artigo que mais espicou a indignada rejeição de amplos setores da Corte, insuflados pelo núncio apostólico, e por pouco não provoca a queda de Linhares, teve que ver com o reconhecimento aos ingleses do direito de praticar sua religião no Brasil.

Além das ameaças de condenação do núncio, chegou-se a afirmar que a plena tolerância da religião protestante era “a única coisa que faltava para fazer do Brasil uma colônia inglesa”.⁷³ Quem fazia a piedosa e patriótica advertência era o conde das Galvêias, “o *Doutor Pastorinha* da rainha dona Carlota e fidalgo de costumes desregrados, aos quais fazem alusão as cartas de Marrocos e vários escritores do tempo”, nas palavras ferinas de Oliveira Lima.⁷⁴

Indicação adicional de que existia real possibilidade de resistir aparece, logo em seguida à assinatura, com as dificuldades de implementação, que, uma vez mais, têm menos que ver com os privilégios do comércio no Brasil e mais com a supressão do tráfico e, em particular, com o prometido e sempre adiado fim do monopólio da Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro.

Essas dificuldades, combinadas ao desaparecimento de Sousa Coutinho e ascendência de Antônio de Araújo, conde da Barca, e seu aliado, o conde e futuro marquês de Aguiar, levariam ao declínio e ruína da influência de Strangford, cuja falta de moderação acabaria por produzir, como quase sempre sucede em diplomacia, reação tardia, mas virulenta.

Após a morte de Linhares, o ministro inglês se esforçou por convencer dom João VI a voltar a Portugal, afastando-o do Brasil, que se encontrava demasiado distante de Londres e onde o “ódio dos nativos [...] contra a Inglaterra era mais violento do que” Strangford seria capaz de descrever.⁷⁵

Em novembro de 1814, depois da derrota de Napoleão e da subida ao poder no Rio de Janeiro da facção menos submissa à Grã-Bretanha, Aguiar, responsável pelos negócios estrangeiros, negou-se a ceder às pressões inglesas, tanto no caso do monopólio dos vinhos quanto no da supressão do tráfico. Havendo o representante britânico solicitado autorização para publicar as mensagens da Casa dos Comuns e da dos Lordes a respeito do tráfico, o ministro o acusou de incitar os escravos à rebelião sob a proteção da Inglaterra. Advertiu-o de que seriam aplicados os rigores da lei contra quem quer que fosse, nacional ou estrangeiro, que perturbasse a ordem pública.

A compreensível queixa de Strangford a dom João VI contra a ameaça serviu de pretexto para que lhe fosse, desde então, cortado o acesso direto ao monarca. Passado pouco tempo mais, no

73 Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., p. 86.

74 Oliveira Lima, *D. João VI no Brasil*, cit., p. 215.

75 Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., p. 102.

começo de 1815, deixava o Brasil o intratável personagem, encerrando a fase mais lastimável da subordinação de Portugal a seu protetor e insaciável espoliador.

Conclusões

Não se pode saber em que medida uma concepção mais firme e cautelosa do interesse de Portugal e do Brasil teria sido capaz de atenuar a básica assimetria na relação de poder, mitigando os aspectos mais flagrantemente desiguais e nocivos dos tratados de 1810. Infelizmente, essa abordagem alternativa não foi sequer tentada. A visão ditada pelo interesse exclusivo da dinastia e do grupo no poder contribuiu, se não para agravar, ao menos para escancarar as portas a uma dominação britânica que não encontrou pela frente nenhum obstáculo que lhe moderasse o apetite e os excessos.

Que tal atitude de passividade e resignação não era justificada apenas pelas circunstâncias extremas da ocasião ficou plenamente demonstrado com o advento da Independência, anos mais tarde. As condições internacionais seriam, na época posterior, completamente diversas: o Brasil não se via ameaçado por ocupação estrangeira, já expulsara as tropas portuguesas do território, não havia guerra na Europa nem bloqueio marítimo.

Não obstante, dom Pedro I, em troca da mediação inglesa para o reconhecimento, aceitaria renovar e ampliar as concessões de seu pai, com a diferença de que as tarifas fixadas aos britânicos acabariam estendidas a outros países por acordos comerciais bilaterais. Por decreto de 24 de setembro de 1828, a tarifa de 15% *ad valorem* passou a ser aplicada a todos os países, com ou sem acordos.

Limitou-se, desse modo, a possibilidade de aumentar a receita do Estado, dependente, em boa parte, dos impostos de importação, o que viria a criar dificuldades fiscais crônicas para o Brasil da primeira metade do século XIX. Em 1836, por exemplo, o governo teve de recorrer à imposição de uma taxa de 8% sobre as exportações.

O preço era certamente exorbitante para ato que teria de vir de qualquer forma, por imposição da continuação das relações de comércio e por efeito da normalização que se processava então no relacionamento das potências européias com as demais nações recém-independentes das Américas. Mais uma vez, optou-se pela saída “fácil”, consistente em aceitar as exigências britânicas. Conforme declarou Manchester, isso só poderia ser feito mediante a decisão do imperador de “recorrer ao poder absoluto e desconhecer a vontade da Assembléia e do partido dominante no Império”.⁷⁶

A desproporção entre as dificuldades reais do reconhecimento e o preço que se pagou por ele tem apenas uma explicação: novamente entraram na equação interesses dinásticos e pessoais vinculados à futura sucessão ao trono português, o que começa a se tornar nítido nas intenções de Pedro I após a morte do pai em 1826, ano seguinte ao do tratado do reconhecimento e anterior ao da renovação do acordo de comércio. A reação dos setores nacionalistas no Brasil conduziria gradualmente aos sucessos desencadeadores da Abdicação em 1831. “O preço cobrado pela Inglaterra pelo seu reconhecimento da independência do Império foi”, deduz Manchester, “um sério fator que contribuiu para a queda do fundador da nação brasileira”.⁷⁷

⁷⁶ Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., p. 219.

⁷⁷ *Ibidem*.

Durante algum tempo, no século XIX, chegou-se a considerar o Sete de Abril, dia da Abdicação, a verdadeira data da Independência, o que não deixa de justificar-se em parte quando se leva em conta o freqüente predomínio, nessa primeira fase, de interesses pela continuidade do passado de união dos reinos.

Sem embargo, ainda depois dessa data, a generalizada oposição ao tratado comercial não impediu que ele fosse cumprido, até que, findo o prazo de quinze anos de duração, o governo imperial notificasse o britânico de que não o renovaria (1842). Transcorrido o prazo de dois anos, expirava o acordo, em meio a protestos de Londres e da decisão brasileira de nunca mais celebrar tratados de comércio com nações mais poderosas, regra que viria apenas a ser abandonada pela República.

Até que ponto teria sido diverso o destino econômico do jovem país caso não tivesse sofrido os limites impostos pelos ajustes comerciais entre 1810 e 1844? A experiência dos latino-americanos que não estiveram submetidos a comparáveis constrangimentos não autoriza a pensar que a industrialização e a modernização das estruturas produtivas houvessem ocorrido mais cedo.

Grupos de pressão protecionistas lograram aumentar as tarifas no Peru na década de 1830, quando a Argentina adotou igualmente código tarifário abertamente protecionista (1835). No México, Lucas Alamán proibiu a importação de tecidos de algodão da Inglaterra a fim de proteger a indústria têxtil mexicana.⁷⁸

Não consta que essas medidas tenham desencadeado transformação estrutural do sistema de produção dos países que as adotaram, da mesma forma que aconteceria no Brasil com a tarifa Alves Branco de 1844. Não existiam, nas primeiras décadas e meados do século inicial de independência, as condições objetivas e subjetivas para a industrialização de economias fortemente integradas ao sistema econômico mundial pelo modelo exportador herdado da Colônia.

Conforme escreveu Celso Furtado: “Seria erro [...] supor que aos privilégios concedidos à Inglaterra cabe a principal responsabilidade pelo fato de que o Brasil não se haja transformado numa nação moderna já na primeira metade do século XIX, a exemplo do ocorrido aos Estados Unidos”.⁷⁹ E, mais adiante:

Mesmo deixando de lado a consideração de que uma política inteligente de industrialização seria impraticável num país dirigido por uma classe de grandes senhores agrícolas escravistas, é necessário reconhecer que a primeira condição para o êxito daquela política teria sido uma firme e ampla expansão do setor exportador. A causa principal do grande atraso relativo da economia brasileira na primeira metade do século XIX foi, portanto, o estancamento de suas exportações.⁸⁰

O que prevaleceu durante praticamente todo esse primeiro século foi aquilo que Caio Prado Júnior definiu como o “sentido” da colônia: sistema produtivo voltado para fora, baseado no latifúndio, com mão-de-obra de escravos africanos ou fornecida pela servidão de índios, especializado na produção de minerais ou *commodities* agrícolas tropicais destinados aos mercados externos. Nos seus elementos econômicos essenciais, tal sistema econômico-comercial não sofreu alteração profunda com as independências latino-americanas. Com o tempo, reforçou-se até a convergência de interesses

78 Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America since Independence* (2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003), p. 33.

79 Celso Furtado, *Formação econômica do Brasil* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961), p. 112.

80 *Ibid.*, p. 126.

e a aliança entre os setores minerais e agropastoris exportadores e o comércio de importação de manufaturas da Inglaterra ou outras nações industrializadas.

O tratado comercial teve de ser aturado com maior ou menor má vontade não tanto porque “o tradicional domínio da Grã-Bretanha na vida econômica portuguesa tinha preparado os brasileiros para a inevitável predominância daquela nação em seu próprio comércio”.⁸¹ Seria mais correto dizer que o tratado e o predomínio comercial britânico, assim como a Abertura dos Portos, faziam parte de conjunto de acontecimentos que iriam transferir, de fato e de direito, a anacrônica dependência da colônia em relação a uma metrópole decadente há séculos para o país hegemônico da Revolução Industrial e novo centro do poder econômico e político mundial. É esse processo de modernização do modelo de inserção do Brasil no sistema internacional que tem como ponto de partida formal a Abertura dos Portos de 1808.

Nesse sistema, os direitos preferenciais constituíam anomalia e teriam, cedo ou tarde, de ser eliminados. Na essência, não ameaçavam, porém, os fundamentos do sistema e os interesses que o sustentavam. Daí a relativa falta de efetividade da resistência, uma vez que os setores prejudicados pela preeminência inglesa não dispunham de poder suficiente para incomodar os dominadores.

A situação era muito diferente no caso da supressão do tráfico negreiro e, posteriormente, da escravidão. Uma e outra, o sinistro trato dos viventes e a instituição servil, eram também, em última análise, incompatíveis com a expansão do capitalismo industrial. Contudo, nas condições ainda arcaicas da ex-colônia, apareciam como colunas mestras de sustentação da vida econômica, de sua “civilização material”.

Não foi por outra razão que Bernardo Pereira de Vasconcelos, regente do Império, fundador do Partido Conservador, declarou no senado em 1843: “É uma verdade: a África tem civilizado a América!”⁸².

A crescente determinação da Inglaterra de pôr fim ao tráfico iria finalmente encontrar opositores à altura, que lograram obstruí-la e enfrentá-la por quarenta anos, de 1810 a 1850, décadas que marcaram o auge do ingresso de africanos no país.

Durante esse quase meio século, viu-se como era perfeitamente possível resistir às pressões da potência hegemônica, desde que elas afetassem interesses vitais dos setores dominantes. Acabou-se finalmente com o tráfico, mas a luta para suprimi-lo acabou também com a influência política inglesa no Brasil.

Nos seus componentes econômicos, o modelo de inserção do Brasil (e da América Latina) na economia mundial teria de esperar até cataclismo comparável ao da Revolução Francesa e das guerras napoleônicas – a Primeira Guerra Mundial e a Grande Depressão – para impulsionar a industrialização e começar a transferência do eixo de dependência da Inglaterra para os Estados Unidos da América, completada com a Segunda Guerra.

Hoje, em plena fase de acentuação da globalização e de transformação do sistema econômico internacional pelo surgimento de megabloques como a União Européia e a emergência da China, muitos dos latino-americanos imunes, no passado, aos privilégios ingleses, optaram por abrigar-se no seio do

81 Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., p. 218.

82 Otávio Tarquínio de Sousa, *História dos fundadores do Império do Brasil: Bernardo Pereira de Vasconcelos*, vol. V (2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957), p. 247.

espaço preferencial de comércio criado pelos Estados Unidos. Em contraste com seu próprio e lamentável passado, o Brasil não figura desta vez entre eles.

A amargura e o ressentimento causados pela primeira e infausta experiência com a Grã-Bretanha deixaram duradoura herança na memória coletiva dos brasileiros. Possivelmente, é essa uma das raízes psicológicas remotas da desconfiança, até nossos dias, em concluir acordos como o da Associação de Livre Comércio das Américas (Alca), atitude em que o Brasil se diferencia da maioria dos latino-americanos, que não tiveram no passado experiência traumática como a nossa.

Há mais de um ponto de contato entre a proposta dos Estados Unidos e os tratados forçados pela anterior potência hegemônica, duzentos anos atrás. O principal é que ambos, debaixo da enganosa roupagem do liberalismo, visavam e visam à conquista de privilégios sob a forma de direitos preferenciais discriminatórios em relação a terceiros. Outra semelhança não menos grave é a falta de reciprocidade entre o mundo que se demanda (total liberalização de manufaturas, ampliação de direitos de propriedade intelectual, investimentos, serviços) e a recusa de sequer negociar o acesso ao mercado norte-americano dos produtos da agroindústria onde se concentram as vantagens competitivas brasileiras (açúcar, etanol, suco de laranja, tabaco, carnes).

Para que a analogia seja completa, não falta até a questão da jurisdição especial, modernizada pela exigência de arbitragem externa, independente do Poder Judiciário nacional, em queixas suscitadas não por governo estrangeiro, mas pelos simples investidores privados contra o Estado anfitrião. A grande mudança em relação ao passado é que o diferencial de poder não foi agora suficiente para levar a diplomacia brasileira ao comportamento de resignação dos nossos primórdios.

Será fantasia de quem escreve acreditar que, “como de tudo fica um pouco”, algo terá talvez ficado do duro aprendizado da independência? Mais uma vez socorro-me de Manchester. O paralelo entre a supremacia da Grã-Bretanha em Portugal e a que logrou transferir para o Brasil de 1825-1827, observa, é impressionante.

Aqui, porém, cessa o paralelo: enquanto, no século XVIII, a Inglaterra expandiu essas vantagens até que Portugal se tornou praticamente um vassalo econômico e político, o Brasil do século XIX resistiu aos esforços similares de maneira tão vigorosa que, por volta de 1845, os favores especiais outorgados à Inglaterra haviam sido revogados, o tratado comercial e o relativo ao tráfico de escravos tinham sido declarados nulos e a Corte do Rio se encontrava em franca revolta contra a pressão exercida pelo Foreign Office de Londres.⁸³

Em outras palavras, aprendeu-se que, mesmo dentro do eixo de relações assimétricas com potência hegemônica, o diferencial de poder deixa, em condições normais, margem suficiente para negociar. Sem cair no erro do voluntarismo, a crença de que a vontade humana tudo pode, é preciso lembrar que a vontade pode algo. Nos casos em que estão em jogo interesses nacionais relevantes, é melhor testar ao máximo os limites da negociação do que presumir que não existe nada a fazer a não ser submeter-se em nome da alheia superioridade de poder.

Em nossa história diplomática, alguns souberam aproveitar com firmeza e habilidade o espaço relativo de negociação. Outros, infelizmente com frequência no período que estudamos, ou não souberam ou preferiram não exercitar essa liberdade.

83 Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil*, cit., p. 221.