Título: A Diplomacia do Dólar: Origens bárbaras da boa vizinhança (1898-1933)

Autor: Pedro Paulo Zahluth Bastos

Filiação Institucional: Professor Doutor - Coordenador da Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (área de concentração História Econômica) no Instituto de Economia da UNICAMP

Endereço para correspondência: Rua Dr. Luciano Venere de Court, 128. Barão Geraldo. Campinas – SP.

CEP: 13084-040

Tel.: (19) 32890151; 37885731 Cel.: (19) 81118109

E-mail: ppzbastos@eco.unicamp.br

X Encontro Nacional de Economia Política

Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP)

Sub-área 4: História Econômica Geral

Resumo:
O artigo indaga as alterações da política dos EUA para América Latina, à medida que a Diplomacia do Dólar era substituída pela Boa Vizinhança nos anos 1930. O artigo aborda de início os objetivos, desenvolvimento e métodos característicos da Diplomacia do Dólar, identificando suas origens antes do que é tradicionalmente aceito. O argumento central é que a política externa seguida desde 1898 não conseguiu criar uma zona de influência segura na América do Sul, sendo ameaçada pela Grande Depressão, pela projeção alemã e pelo nacionalismo latino nos anos 1930. O artigo é concluído com uma discussão das origens da Política da Boa Vizinhança, reconhecendo que questões de segurança tornaram-se mais importantes com a aproximação e eclosão da Segunda Guerra Mundial, mas rejeitando a noção de que considerações econômicas tenham sido descartadas em nome de objetivos estratégicos, o que teria importantes conseqüências para países que buscaram associar seu desenvolvimento a uma aliança econômica e estratégica com os EUA.

Palavras-chave: Diplomacia do Dólar; desenvolvimento associado; alianças internacionais.

A Diplomacia do Dólar: Origens bárbaras da boa vizinhança (1898-1933)

Pedro Paulo Zahluth Bastos[*]

Resumo:
O artigo indaga as alterações da política dos EUA para América Latina, à medida que a Diplomacia do Dólar era substituída pela Boa Vizinhança nos anos 1930. O artigo aborda de início os objetivos, desenvolvimento e métodos característicos da Diplomacia do Dólar, identificando suas origens antes do que é tradicionalmente aceito. O argumento central é que a política externa seguida desde 1898 não conseguiu criar uma zona de influência segura na América do Sul, sendo ameaçada pela Grande Depressão, pela projeção alemã e pelo nacionalismo latino nos anos 1930. O artigo é concluído com uma discussão das origens da Política da Boa Vizinhança, reconhecendo que questões de segurança tornaram-se mais importantes com a aproximação e eclosão da Segunda Guerra Mundial, mas rejeitando a noção de que considerações econômicas tenham sido descartadas em nome de objetivos estratégicos, o que teria importantes conseqüências para países que buscaram associar seu desenvolvimento a uma aliança econômica e estratégica com os EUA.

Palavras-chave: Diplomacia do Dólar; desenvolvimento associado; alianças internacionais.

O objetivo do artigo é analisar o período de constituição do império militar e financeiro estadunidense na América Latina, e a resposta à sua crise econômica e estratégica nos anos 1930. Inicialmente, o artigo aborda os objetivos, desenvolvimento e métodos característicos da chamada Diplomacia do Dólar, que marcou a política externa estadunidense para a região pelo menos desde 1898. A partir da vitória na guerra com a Espanha, com anexação de colônias e a constituição de um protetorado em Cuba, o objetivo dos EUA foi criar e consolidar uma zona econômica e militar segura na América Central e Caribe, preparando uma projeção maior em direção aos mercados da América do Sul e da Ásia Oriental. Nesta projeção estratégica, considerações político-militares e econômicas complementaram-se: ampliar exportações e obter alimentos e insumos baratos, estender o uso do dólar como moeda internacional, e usar a ameaça de expropriação ou repúdio ao pagamento de dívidas como pretexto de intervenções militares "saneadoras" diante da instabilidade política e econômica dos países latinos, foram objetivos que se articularam na projeção "originária" do poder imperial dos EUA em direção ao sul.

Embora inaugurada pela administração de William McKinley na intervenção em Cuba (1898), e aperfeiçoada por Theodore Roosevelt na República Dominicana (1905), foi o presidente Republicano William Taft (1909-1913) quem batizou seu próprio estilo de intervenção de "Diplomacia do Dólar", e de fato sua política externa caracterizou-se por uma promiscuidade sem precedentes entre Wall Street e o Departamento de Estado. Ainda que seu sucessor, Woodrow Wilson, caracterizasse esta diplomacia, em campanha, como resultado de "mera exploração comercial e interesses egoístas de um estreito círculo de financistas

[*] Professor Doutor/Coordenador da Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (área de concentração História Econômica) no Instituto de Economia da UNICAMP /Diretor da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP).

estendendo seus empreendimentos aos confins da terra" (*apud* Schoultz, 1998, p. 251), sua política externa apenas adicionou justificativas missionárias de "exportação da democracia" à Diplomacia do Dólar, estendendo-a também para a Europa durante e após a Grande Guerra.

O artigo alega que a política externa seguida desde 1898, sobretudo na América Central e Caribe, não conseguiu criar uma zona de influência segura na América do Sul, sendo ameaçada pela Grande Depressão, pela projeção alemã e pelo nacionalismo latino nos anos 1930. O artigo é concluído com uma discussão das origens da Política da Boa Vizinhança, reconhecendo que questões de segurança tornaram-se mais importantes com a aproximação e eclosão da Segunda Guerra Mundial, mas rejeitando a noção de que considerações econômicas tenham sido descartadas em nome de objetivos estratégicos.

Pelo contrário, em suas origens, a Diplomacia da Boa Vizinhança foi uma tentativa de adaptar a busca de objetivos econômicos, em meio à escassez de dólares gerada pela Grande Depressão, a 1) um novo contexto político determinado por resistências crescentes de governos latino-americanos e da opinião pública estadunidense às velhas políticas da Diplomacia do Dólar, e 2) ao novo contexto econômico trazido pelo nacionalismo latino-americano e pela proliferação regional de acordos bilaterais com a Alemanha. Estas "origens bárbaras" da Boa Vizinhança trariam importantes conseqüências para países que buscaram associar seu desenvolvimento a uma aliança econômica e estratégica com os EUA, sobretudo depois que a projeção alemã na região foi afastada pelo desdobramento pró-americano da Segunda Guerra Mundial.

A concorrência financeira e monetária mundial e o papel da América Latina na visão de Washington

Embora presidentes e secretários de Estado fizessem declarações precoces, ao longo do século XIX, a respeito da importância de ter "um Hemisfério para si mesmo" (nas palavras de Thomas Jefferson) e projetar poder político e econômico em direção à América Latina, foi a Grande Depressão iniciada em torno a 1873 que colocou o Hemisfério Ocidental no centro das preocupações econômicas estadunidenses. A queda generalizada de preços industriais e agrícolas, que se estendeu até meados da década de 1890, coincidiu não apenas com maior pressão protecionista como também com maior demanda de mercados seguros para as exportações estadunidenses. Neste contexto, a América Latina parecia um

escoadouro natural para os excedentes crescentes gerados pela super-produção industrial e agrícola.[1]

A conjuntura de crise também acentuou o processo de concentração e centralização de capitais, criando conglomerados interessados em estender suas redes de produção e distribuição internacionalmente. O excedente financeiro que fugia de investimentos em ramos saturados pela concorrência foi, particularmente via Wall Street, canalizado para inversões externas em títulos públicos e ações de empresas agrícolas, de exploração mineral e infra-estrutura criadas, em alguns casos, especialmente para projetos na América Latina. México, Caribe e América Central foram destinatários centrais desta primeira fase de extroversão do capital estadunidense, embora este concorresse também com capitais europeus na América do Sul.[2]

A extroversão financeira que acompanhou a Grande Depressão não foi evidentemente limitada aos EUA, criando padrões e métodos que seriam emulados pelo governo e pelos investidores estadunidenses. Como regra monetária, a expansão dos investimentos externos generalizou a adoção do Padrão Ouro na Europa e suas colônias políticas e financeiras, facilitando transações comerciais e a movimentação internacional de riqueza. A generalização da regra monetária envolveu aspectos de cooperação e concorrência, acompanhando a rivalidade militar e econômica entre os impérios europeus e dividindo o padrão ouro em zonas monetárias, unificadas por uma rede crescente de transações multilaterais facilitadas pelo câmbio fixo. Cada império gozava de uma zona de influência financeira, que acompanhava a bandeira imperial e estendia sua respectiva zona monetária. Cada região subordinada tendia a assumir como moeda de referência aquela do centro imperial que lhe cobrava tributos e/ou rendas de serviços financeiros e outros. Enquanto a libra era a moeda reserva predominante no império formal (particularmente a Índia), no Extremo Oriente e na América Latina, o marco e o franco eram de uso corrente no continente europeu e em seus impérios formais. Não por acaso, a consolidação e expansão

---

[1] Ver LaFeber, W. (1963) *The new empire:* an interpretation of american expansion (1860-1898). New York: Cornell University Press, 1963; idem (1993) *The American search of an opportunity, 1865-1913*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993; Williams, W. A. (1969) *The roots of the modern American empire:* a study of the growth and shaping of social conciousness in a marketplace society. New York: Vintage, 1969; Kolko, G. (1976) *Main currents in modern American history.* New York: Pantheon, 1984; Healy, D (1988) *Drive to hegemony:* the United States in the Caribbean, 1898-1917. Madison: Univ. of Wisconsin, 1988; Pletcher, D. (1998) *The Diplomacy of Trade and Investment:* American Economic Expansion in the Hemisphere, 1865-1900. Columbia: University of Missouri Press, 1998.

[2] Ver Wilkins, M. (1970) *The emergence of multinational enterprise:* American business abroad from the colonial to 1914. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970; Chandler, Jr, A (1977) *The visible hand:* the managerial revolution in American business. Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1977; Stallings, B. (1987) *Banker to the third world:* U.S. portfolio investment in Latin America, 1900-1986. Berkeley: Univ. of California, 1987.

das zonas monetárias do marco alemão e do franco francês coincidiu com a crescente institucionalização do padrão ouro internacional, à medida que Berlim e Paris concorriam com Londres por negócios internacionais e suas forças armadas estendiam o controle sobre novas áreas coloniais.[3]

Para a comunidade de investidores de Wall Street disposta a receber capitais europeus para financiar empreendimentos nos EUA e/ou concorrer com centros financeiros europeus na América Latina, garantir a adesão do país ao padrão ouro era fundamental. Sem a conversibilidade fixa em relação ao ouro e às demais moedas fortes, qualquer pretensão de criar uma zona do dólar que emulasse as zonas monetárias dos impérios europeus seria prejudicada pela incerteza quanto ao valor do dólar como reserva internacional de valor. Se os vínculos entre moeda e império são evidentes na geografia da expansão do padrão ouro, em que o uso de cada moeda acompanhava zonas militares e financeiras, a emergência de uma zona do dólar não foi exceção ao acompanhar a projeção do poderio militar e financeiro estadunidense em direção à América Latina. De fato, o padrão ouro não apenas ofereceu o veículo monetário para a extroversão financeira estadunidense: suas crises recorrentes criaram algumas das oportunidades para que, apoiados por bancos e pelo Departamento de Estado, "money doctors" assessorassem reformas monetárias e fiscais em países endividados, recorrendo quando necessário ao poderio militar para "sanear" países incapazes de pagar suas dívidas e/ou proteger ativos de investidores estadunidenses.[4]

A expansão do padrão ouro foi essencial para vincular países devedores a centros financeiros, apoiando a constituição de um rede mundial de serviços de transporte, comunicação, comerciais e bancários que integrou a economia mundial e, em particular, novas regiões periféricas à divisão internacional do trabalho. Para países receptores de capitais externos, a adesão ao sistema de taxas de câmbio fixas não apenas reduzia custos e

[3] Sobre a expansão competitiva do sistema, ver FEIS, H. (1930) *Europe, the world's banker, 1870-1914*. An Account of European Foreign Investment and the connections of world finance with diplomacy before the War. Clifton, New Jersey: Augustus M. Kelley Pub., 1974; Platt D. M. (1968) *Finance, trade, and politics in British foreign policy, 1815-1914*. Oxford : Clarendon, 1968; CECCO, M. de (1974) *The International Gold Standard:* Money and Empire. Oxford: Blackwell, 1974; e CAMERON, R. & BOVYKIN, V.I. (1991) *International Banking: 1870-1914*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1991; ver LINDERT, P. (1969) *Key currencies and gold: 1900-1913*. Princeton Studies in International Finance, 24. Princeton: Princeton University Press, p.22, para dados sobre a distribuição da liquidez internacional.

[4] A adesão dos EUA ao padrão ouro, entre 1873 e 1900, não foi consensual: como também reforçava o poder de Wall Street e comunidades bancárias estaduais sobre pequenos e médios proprietários carentes de crédito, a desmonetização da prata e a limitação à expansão do crédito resultante foram temas centrais de líderes democratas emergentes (como William Jennings Bryan) e do Movimento Populista do Meio-Oeste: ver Williams, W. A. (1969) *op. cit*.; Kolko, G. (1976), *op. cit.;* Livingston, J. (1986) *Origins of the Federal Reserve System:* Money, Class and Corporate Capitalism, 1890-1913. Ithaca: Cornell University Press, 1986; e Lasch, C. (1991) *The true and only heaven:* progress and its critics. New York: W. W. Norton, 1991.

incertezas de transações comerciais, mas parecia ser uma garantia institucional quanto ao valor de ativos externos no país que freqüentemente era vista como condição de maior participação no circuito financeiro mundial, como às vezes sugeriam os próprios banqueiros internacionais nas opiniões sobre países inadimplentes.[5]

Mas, ao longo do tempo, os crescentes superávits de serviços trazidos pelas rendas de investimentos anteriores melhoravam cumulativamente a posição externa dos países exportadores de capital, por meio de rendas extraídas de regiões receptoras de investimentos e empréstimos. De fato, as contas externas da Inglaterra, da França e da Alemanha (e apenas elas) seguiam um mesmo padrão antes de 1914. Com maior ou menor intensidade, os três países auferiam um grande superávit de transações correntes no qual o peso das rendas de serviços "invisíveis" (lucros, dividendos, juros, fretes, comissões de seguros e outros serviços) crescia relativamente às rendas advindas da exportação de mercadorias, compensando os déficits comerciais que experimentavam (a Inglaterra ao longo de todo o século, a França a partir de meados da década de 1870 e a Alemanha, de meados da década de 1880). Este superávit corrente não financiava predominantemente a acumulação de reservas de ouro mas, a cada ciclo de crédito, a acumulação crescente de ativos internacionais, através de reinvestimentos externos que expandiam, com certa defasagem, o próprio superávit corrente com seus rendimentos financeiros.[6]

Tabela 1 Crescimento dos investimentos externos (estoques) dos principais países exportadores de capital, **1870-1914**

(US$milhões)

[5] Ver M. Bordo & F. Kydland (1996), "The Gold Standard as Commitment Mechanism," in Bayoumi, Eichengreen & Taylor, *Modern Perspectives on the Gold Standard.* Cambridge University Press, 1996; M. Bordo & H. Rockoff (1996), "The Gold Standard as a 'Good Housekeeping Seal of Approval'". In: *The Journal of Economic History,* 56: 389-428; L. Broz (2002) *The political economy of commitment to the gold standard* (pdf); L. Mosley (2003a) *Golden Straightjacket or Golden Opportunity?* Sovereign Borrowing in the 19 th and Early 20th Centuries (pdf); e idem (2003b) *Global Capital and National Governments*. Cambridge University Press, 2003, cap. 7. Para estimar a validade da percepção do Padrão Ouro como um "selo de aprovação" dos Estados nacionais pelos credores, M. Bordo & A. Schwartz (1996) realizaram um exercício de comparação do montante dos fluxos de capitais de origem britânica em conjunturas de adesão e não-adesão (ou ameaça de deixar de aderir) à regra de conversibilidade na Argentina e USA, de 1865 a 1914. Concluíram que é questionável que a adesão ao padrão ouro implicasse necessariamente em maiores influxos de capital, independentemente de outras variáveis como as perspectivas de rentabilidade do capital no país importador *vis-à-vis* a Inglaterra, a fase do ciclo econômico ou os termos de intercâmbio. De todo modo, não rejeitam que a decisão de aderir foi parcialmente tomada com a *expectativa* de que trouxesse maiores influxos de capital: ver "The operation of the specie standard: evidences for core and peripheral countries, 1880-1990". In: Macedo, Eichengreen & Reis (1996) *Currency convertibility:* the Gold Standard and beyond. London: Routledge, 1996.

[6] Para os dados do balanço de pagamentos da Inglaterra, França e Alemanha no período, ver respectivamente Mitchell & Deane (1962) *Abstract of British Statistics.* Cambridge: Cambridge University Press, 1973; F. Caron (1971) *Histoire economique de la France: XIX-XX siecles.* Paris: Armand Colin, 1971; e B.R. Mitchell (1975) *European historical statistics: 1750-1970.* New York: Columbia University Press.

País	1870	1885	1900	1914
Reino Unido	4900	7800	12100	19500
França	2500	3300	5200	8600
Alemanha	n.d.	1900	4800	6700
Estados Unidos	d.	d.	500	2500

n.d. = não disponível d. = desprezível

Fonte: Woodruff (1966), cit. in Walter (1993), p. 108.

Este padrão de inserção financeira dos países credores tinha consequências macroeconômicas globais. Como os países credores auferiam superávits crescentes na conta corrente em virtude do saldo de serviços, drenando recursos do resto do mundo, a reciclagem da liquidez mundial dependia do ritmo de expansão de suas exportações de capital. Ou seja, a provisão de liquidez mundial era diretamente influenciada pelo resultado do balanço de pagamentos dos países exportadores de capital ou, mais exatamente, pelo comportamento cíclico de suas exportações de capital. Enquanto estas exportações se elevassem, a probabilidade de ocorrência de crises era pequena, embora crescesse à medida que empreendimentos mais arriscados fossem financiados. Quando porém as exportações de capital se contraíam, graças à eclosão de alguma crise financeira localizada, ou ao esforço dos bancos centrais dos principais países credores visando repatriar recursos para defender taxas de câmbio (elevando taxas de juros básicas), a tendência de contágio macroeconômico global era irresistível. A contração dos empréstimos, em particular se associada à elevação das taxas básicas de juros nos centros do sistema, repatriava capitais e contraía não apenas a liquidez mundial mas, freqüentemente, o preço de *commodities* exportadas por países devedores, o que empurrava alguns para a insolvência. A imagem de suavidade dos ajustes de balanço de pagamentos marca a nostalgia do padrão ouro mas não passa de um dos mitos que cerca sua menção. Crises cambiais e financeiras eram eventos recorrentes, principalmente nos países periféricos. É claro que revoluções, golpes de Estado, guerras, azares climáticos ou mera irresponsabilidade administrativa e corrupção também podiam levar países periféricos à inadimplência. Mas mesmo a Inglaterra passou por ataques especulativos contra a paridade ouro da libra esterlina que só foram superados graças ao apoio de outros países.[7]

[7] Nas crises de 1873, 1890 e 1907, por exemplo, a cooperação emergencial para o fornecimento conjunto de reservas fez da Inglaterra não um *lender* mas um *borrower of last resort* dependente de empréstimos externos. O favor foi retribuído, por exemplo, na crise alemã de 1898: ver Eichengreen (1989), "Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System". In: *Elusive Stability: Essays in the History of International Finance, 1919-1939*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991, pp.300-304. O poder de drenagem de fundos líquidos (*"drawing power"*) desfrutado pelo Banco da Inglaterra, através de elevações da *Bank Rate,* foi documentado por

A ocorrência destas crises financeiras e cambiais influenciava também a diplomacia mundial. Afinal, os investimentos realizados pelos países credores não aumentavam apenas as rendas de serviços "invisíveis" de seus balanços de pagamentos, mas também seu interesse diplomático na proteção de investidores. Nas formas mais suaves de diplomacia financeira, bancos portadores de títulos de dívida soberana procuravam monitorar as disponibilidades cambiais de países devedores exigindo o depósito de suas reservas em contas correntes. Alguns destes depósitos oficiais também eram politicamente motivados, de maneira a comprovar o compromisso de alianças político-militares com grandes impérios europeus; ou ainda eram uma "compensação" imposta militarmente, como no caso da Índia, onde eram a contrapartida pela participação na *CommonWealth* — ou em outros casos simplesmente pela vantagem de aprender a "civilizar-se" ao tornar-se colônia européia.[8]

Uma forma mais indireta de diplomacia financeira ocorria quando, em meio a episódios de renegociação de dívidas, os credores enviavam "missões técnicas" para aconselhar e monitorar condicionalidades impostas à política econômica de Estados inadimplentes. Como o prêmio esperado pelo bom comportamento era visto como compensador — renegociar a dívida e/ou poder participar de um novo ciclo de financiamento internacional —, as condicionalidades sugeridas pelos credores eram aceitas com pequena resistência, sobretudo quando a ameaça velada de intervenção armada temperava as sugestões.[9]

P. Lindert (1969), *op. cit.,* estimando as assimetrias na capacidade de influenciar taxas de câmbio bilaterais em virtude de diferenciais de taxas de redesconto. Barry Eichengreen (1987) qualificou a noção de que o Banco da Inglaterra era, na sugestão de J. M. Keynes, o condutor unilateral de toda uma orquestra internacional, demonstrando que o Banco da Inglaterra tampouco era capaz de neglicenciar mudanças nas políticas de redesconto na França e na Alemanha, apesar de efetivamente iniciar a maioria dos movimentos conjuntos (provocando alterações nos diferenciais das taxas de redesconto que transferiam a pressão financeira e cambial para o resto do mundo): "Conducting the international orchestra: Bank of England leadership under the classical gold standard" In: *Journal of the International Money and Finance*, 1987(6). Sobre estes movimentos, ver também A. Cairncross (1953), *Home and foreign investment: 1870-1913*. Clifton: Kelley, 1975, pp. 202-204; e A. G. Ford (1963) "Notes on the role of exports in British economic fluctuations" In: *Economic History Review* (2nd. ser.), 16; e idem (1989) "International financial policy and the gold standard: 1870-1914". In: *CEHE (v.III-The industrial economies: the development of economis and social polocies).* Cambridge: Cambridge University Press.

[8] Ver por exemplo M. de Cecco (1974), *op. cit,,* p.104-6 e cap. 4; Eichengreen (1996), *Globalizing Capital* . New Jersey: Princeton University Press, 1996, pp.22-23. A relação entre finanças internacionais e diplomacia, antes de 1914, é investigada por H.Feis (1930), *op. cit.;* D. Platt (1968), *op. cit*.; Lipson, C. (1985) *Standing guard:* protecting foreign capital in the nineteenth and twentieth centuries. Berkeley: Univ. of California, 1985, caps. 1-2; e P. J. Cain and A. G. Hopkins (1993) *British imperialism:* innovation and expansion, 1688-1914. Londres: Longman, 1993. É claro que havia razões autônomas para retenção de reservas cambiais junto a bancos europeus, em moedas fortes e não em ouro, como a possibilidade de usá-las para influenciar os mercados secundários londrinos ou continentais de títulos soberanos (às vezes palco de abruptos movimentos especulativos), facilitar a compensação de pagamentos mediante ordens de transferência (sem incorrer em custos de câmbio e frete de ouro) ou simplemente realizar aplicações que rendiam juros; para análises destes motivos, ver Yeager (1976), *International Monetary Relations: Theory, History and Policy.* Nova Iorque: Harper & Row, 1976, pp.300-301, Ford (1989), *op. cit.,* p.202-205, e M. de Cecco (1996) "Short-term capital movements under the gold standard". In: Macedo, Eichengreen & Reis (1996) *op. cit.*

[9] Esta receptividade levava os *money doctors* a fazerem algumas propostas exageradas que, quando possível, não eram aceitas; durante a missão Montagu de 1924, patrocinada pelos Rothschild, propôs-se a criação de uma

A forma mais direta de diplomacia financeira recorria à chamada *gun boat diplomacy* quando, antes ou depois de ultimatos, canhoneiras bloquevam portos e/ou bombardeavam-nos para forçar governos inadimplentes a reconhecer e pagar dívidas; ou quando as intervenções armadas simplesmente desembarcavam agentes que tomavam controle de alfândegas, destinando parte de seus recursos para investidores lesados. Mesmo na América Latina, não foi a Diplomacia do Dólar que inaugurou a época de intervenções armadas visando forçar países inadimplentes a pagar suas dívida e/ou oferecer compensações, como redução de tarifas e controle externo de alfândegas ou do próprio Tesouro Nacional. De fato, nas duas décadas entre 1860 e 1880, nada menos que oito países europeus usaram ou ameaçaram o uso da força contra Colômbia, Venezuela, Republicana Dominicana (então São Domingos), Haiti e Nicarágua. Neste período ou depois, viravam protetorados financeiros (com transferência de administradores europeus para gerenciar o Tesouro ou alfândegas), ou colônias formais européias depois de crises financeiras, Grécia, Turquia, Egito, Bulgária, Sérvia, Tunísia e Marrocos. Na década de 1890, até o Brasil foi sujeito à pressão militar, enquanto uma das condicionalidades impostas no *funding* de 1898 era a hipoteca das receitas da alfândega do Rio de Janeiro, a ser estendida a outras alfândegas caso a dívida não fosse saldada.[10]

Assim, os centros financeiros e imperiais estavam prontos a realizar intervenções armadas no exterior (*gun boat diplomacy*) para proteger interesses de investidores. Às vezes, os bancos solicitavam a formalização de controle financeiro sobre alfândegas ou tesouros nacionais *antes* de lançar títulos da dívida pública "soberana", como condicionalidade da operação. E, significativamente, estudos quantitativos fornecem evidência robusta para indicar

---

agência para a fiscalização financeira externa permanente do Brasil, ao que o ministro da Fazenda (Rafael Sampaio Vidal) reagiu afirmando que preferia abandonar toda esperança de restaurar a posição financeira do país a consentir com a 'fiscalização' da Fazenda, pois "nenhum governo que com isso consentisse poderia viver": *apud* G. Triner (1997), "British banks in Brazil during the First Republic". In: *Anais, II Congresso Brasileiro de História Econômica.* Niterói: UFF, 1997, p. 140. Sobre as visitas à América Latina do mais influente "money doctor" da década de 1920, Edwin W. Kemmerer, cf. P. Drake (1989) *Money doctor in the Andes: Edwin Kemmerer and the establishment of central banks in South America, 1920-1930.* Princeton: Princeton University Press, 1989.

[10] Para a lista de emprego de forças européias na América Latina, ver Dunkerley, J. (1999) "The United States and Latin America in the long run (1800-1945)" in Bulmer-Thomas & Dunkerley (1999) *The United States and Latin America:* the new agenda. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999. Sobre as experiências mais duradouras na África e na Ásia, ver H.Feis (1930), *op. cit.;* D. Platt (1968), *op. cit.*; Smith, T. (1982) *Los modelos de imperialismo:* Estados Unidos, Gran Bretana y el mundo tardiamente industrializado desde 1815. Mexico, D.F: Fondo de Cult. Economica, trad. Eduardo Suarez, 1984; Lipson, C. (1985) *op. cit.*; e P. J. Cain and A. G. Hopkins (1993), *op. cit.* Para o caso brasileiro de 1897-8, documentos analisados por C.L. Palazzo de Almeida (1986) *Funding Loan:* O Empréstimo de Consolidação de 1898. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1986; e C. Bueno (1995) *A República e sua política exterior (1889 a 1902).* Unesp/IPRI, 1995, atestam que as lideranças brasileiras temiam que o repúdio da dívida pudesse levar a uma intervenção armada, o que também é claro nas memórias do negociador brasileiro do *funding*, o presidente Campos Salles (1908) *Da propaganda à presidência.* São Paulo, 1908, cap.5. Do outro lado do Atlântico, o jornal londrino *The Standard* esclarecia que "estamos intervindo no Brasil porque estamos intervindo em nossa casa: temos lá 84 milhões de libras" (*apud* L. Basbaum, 1958, História sincera da Republica: de 1889 a 1930. Rio de Janeiro: Livraria São Jose, 1958, p. 135).

que, tanto na área da libra esterlina, quanto no que viria a ser a área do dólar, a proteção imperial formalizada por protetorado ou anexação colonial aumentava a credibilidade dos investimentos realizados e baixava a taxa de juros cobrada de empréstimos, reduzindo pelo menos a percepção de riscos associados à instabilidade política e econômica das periferias.[11]

A novidade da primeira década de século XX foi que, depois de vencer a guerra com a Espanha e fundar seu próprio império em 1898, os Estados Unidos não estavam simplesmente dispostos a deixar o caminho aberto para que potências européias protegessem o interesse de seus investidores na América Latina, antes que o interesse de investidores dos Estados Unidos também fossem protegidos. Um motivo essencial desta mudança é que investidores estadunidenses passaram a ter mais reivindicações contra países latino-americanos, graças ao aumento dos investimentos diretos e de carteira nas últimas décadas do século XIX. Outro motivo é que as crises financeiras que o padrão ouro tendia a difundir internacionalmente criavam inevitavelmente tensões entre devedores e credores, resolvidas freqüentemente segundo a lei do mais forte. Mas a urgência do governo Theodore Roosevelt (1901-1909) ao desembarcar tropas para controlar as finanças de países da América Central e Caribe não foi produto apenas do interesse de investidores, nem de seu conhecido desprezo à capacidade dos povos ao sul do Rio Grande de se auto-governarem — pois, de todo modo, vários presidentes e Secretários de Estado manifestaram a mesma opinião, antes e depois dele.[12]

Corolário Roosevelt: a intervenção dominicana e a difusão da Diplomacia do Dólar

No contexto de rivalidade imperialista crescente (por exemplo, a *weltpolitik* alemã e seu programa maciço de construção naval foram anunciados em 1897), três motivos criaram nova urgência à decisão de intervir na América Latina sob a alegação de proteção de investidores: 1) os resultados da Guerra com Espanha e a anexação do Havaí em 1898, fundando o Império colonial (Porto Rico, Guam, Filipinas) e um protetorado sobre Cuba; 2) a criação do Estado do

[11] Ferguson & Schularick (2004) *The Empire Effect:* The Determinants of Country Risk in the First Age of Globalization, 1880-1913 (pdf); Mitchener & Marc Weidenmier (2004) *Empire, public goods and the Roosevelt corollary*. NBER Working Paper 10729 (http://www.nber.org/papers/w10729)

[12] Sobre as percepções etnocêntricas da comunidade de políticos, diplomatas e financistas estadunidenses sobre a América Latina, ver Pike, F. (1992) *The United States and Latin America:* myths and stereotypes of civilization and nature. Austin, TX: University of Texas, 1992; Schoultz, L. (1998) *Estados Unidos, poder e submissão:* uma historia da política norte-americana em relação à America Latina (tradução de Raul Fiker). Bauru, SP: EDUSC, 2000; Hoganson, K. (1998) *Fighting for American Manhood:* How Gender Politics Provoked the Spanish-American and Philippine-American Wars. New Haven: Yale University Press, 1998 (http://aaup.princeton.edu/cgi-bin/hfs.cgi/99/Yale/hogans1.ctl); e Rosenberg , E. (1999) *Financial missionaries to the world:* the politics and culture of dollar diplomacy, 1900-1930. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999.

Panamá e simultaneamente de um protetorado sobre o país e o controle sobre o canal; 3) a ameaça de intervenção mais direta do Império Alemão na América Latina, sobretudo depois da intervenção na Venezuela em 1902.

A guerra com a Espanha (1898) e o controle sobre o canal do Panamá (1903) devem ser vistos como aspectos de um mesmo processo de expansão, visando tornar o Caribe uma zona econômica e militar segura para os Estados Unidos (um "lago americano", como se dizia à época). A importância do Caribe e do Istmo não estava apenas em projetar poder político e influência econômica em direção à América Latina como um todo, mas em assegurar a passagem em direção à costa Oeste e ao mercado da Ásia Oriental (sobretudo China e Japão). De fato, a guerra com a Espanha não trouxe somente o controle sobre novos territórios estrategicamente localizados no Caribe: demonstrou a lentidão perigosa do deslocamento, pelo Estreito de Magalhães, de navios militares ancorados na Costa do Pacífico, e acentuou a importância da construção do Canal (vista como necessária desde a abertura de terras na California em meados do século XIX). Por outro lado, a guerra transferiu controle sobre as Filipinas que, em conjunto com a anexação do Havaí no mesmo ano, seriam pontas de lança para as bases navais que sustentavam as reivindicações de *Open Door* no mercado chinês. Assim, o Caribe e o Istmo assumiam importância estratégica central para facilitar a integração logística entre as Costas Leste e Oeste, e proteger a capacidade estadunidense de expansão financeira e acesso a mercados no Hemisfério Ocidental e na Ásia Oriental.[13]

Significativamente, a aquisição do Império colonial foi imediatamente seguida de iniciativas visando facilitar a inversão de capitais nos territórios ocupados, mediante reformas monetárias que vinculavam as colônias e protetorados ao padrão ouro e, assim, à emergente zona do dólar. Enquanto enviados britânicos, aproximadamente no mesmo período, fiscalizavam a transição de Penang e Malacca (na atual Malásia), Egito, Índia e Cingapura para o padrão ouro, os EUA enviavam especialistas (dentre os quais Edwin Kemmerer) para conduzir a reforma monetária em Porto Rico, Filipinas e depois Panamá. Sob influência estadunidense, México, de longe o maior destinatário de inversões estadunidenses desde o Porfiriato, e China, mostrando o sucesso da política de *Open Door,* recorriam aos préstimos de banqueiros e *money doctors* visando implementar reforma monetária em 1903.[14]

---

[13] Ver LaFeber, W. (1963) e (1993) *op. cit.;* Gardner, L. (1972) "A progressive foreign policy: 1900-1921" in Williams, W.A. (ed.) *From colony to empire:* Essays in the history of American foreign relations. New York: Wiley & Sons, 1972; Campbell, C. (1976) *The transformation of American foreign relations: 1865-1900*. New York: Harper Colophon, 1976; Healy, D (1988) *op. cit.;* e Perez, L. (1998) *The war of 1898:* the United States and Cuba in history and historiography. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1998.

[14] Ver em particular Rosenberg, E. (1999), *op. cit.,* cap. 1. Cuba escapou de reforma monetária em parte por causa do interesse de firmas estadunidenses estabelecidas no ramo açucareiro da ilha, contrárias à fixação do câmbio

Além de construir portos, postos de abastecimento de carvão e bases militares no Caribe (sobretudo em Guantánamo e na Zona do Canal), os protetorados sobre Cuba e Panamá transferiram para os EUA, por meio de tratados negociados sob ocupação militar e intimidação naval, não apenas o direito de intervir para preservar a independência dos países perante invasão externa (alheia), mas para garantir governos adequados à proteção da vida, propriedade e liberdade individual. Em outras palavras, asseguravam investidores contra desapropriações ou prejuízos provocados por rebeliões locais ou governos irresponsáveis. Durante a transição de poder em Cuba, o governo de ocupação reduziu tarifas alfandegárias (limitadas a produtos estadunidenses) e impediu a tomada de empréstimos externos. Como o impedimento foi legalizado pela Emenda Platt, que sacramentava o protetorado na Constituição Cubana, a autorização para a tomada de empréstimos era transferida indiretamente para o governo dos EUA e, daí, evidentemente para Wall Street. A intenção era, de um lado, impedir que empréstimos excessivos prejudicassem a solvência externa de Cuba, o que poderia criar pretextos para intervenções européias visando proteger investidores lesados. Por outro lado, a reserva de mercado para Wall Street estendia a zona do dólar e limitava a concorrência financeira européia na região.

Assim, o objetivo da Emenda Platt era criar uma zona econômica e geopolítica segura em Cuba, por meio de recursos militares e financeiros que se reforçavam mutuamente: o protetorado militar abria caminho para o protetorado financeiro; e a relação financeira privilegiada com Wall Street (e não com praças financeiras européias) limitava a possibilidade de intervenção militar européia visando proteger investidores, expulsando outros impérios militares e financeiros da região. Pode-se afirmar que a Emenda Platt sintetiza objetivos ao mesmo tempo econômicos e estratégicos que, por meio da Diplomacia do Dólar, foram alcançados com táticas diferentes ao longo da América Central e Caribe a partir de 1905.

A mudança de método envolveu o abandono da anexação imperial e da criação de protetorados, substituídos pela tática do controle financeiro (amparado eventualmente por incursões militares) sobre países formalmente soberanos. Em parte, a resistência interna contra novos protetorados levou à procura de métodos mais indiretos de autorização para intervenção, se possível prevenindo a incursão militar. Por outro lado, a ameaça européia de intervenção no "Lago Americano" acelerou a projeção do poder estadunidense na região e, ao mesmo tempo, permitiu legitimá-la com a doutrina de intervenção preventiva, ou seja, com o Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe.

---

nominal, interessante para financistas e investidores voltados à infra-estrutura e outros serviços pagos em moeda local.

O estopim da transição tática foi a intervenção conjunta de Grã-Bretanha, Alemanha e Itália na Venezuela em 1902. Desde 1898, a desordem política e econômica trazida pela guerra civil provocara pedidos europeus de reparação de investidores lesados. Depois de afirmar-se como potência imperial e dar conteúdo menos retórico à Doutrina Monroe, os EUA foram consultados pelas potências européias a respeito da possibilidade de intervenção na Venezuela. A ação foi publicamente autorizada pelo presidente Theodore Roosevelt, na Mensagem Anual de dezembro de 1901, desde que a intervenção não implicasse qualquer transferência de território ou ocupação duradoura. O bloqueio de portos venezuelanos iniciou-se em 20/12/1902.[15]

Ao autorizar a intervenção, Roosevelt apenas aquiesceu à doutrina e à prática vigentes na época da *gun boat diplomacy*, muito embora seu colega Republicano, Henry Cabot Lodge, já anunciasse desde 1895 o perigo de que América Latina se tornasse outro continente a ser partilhado pelos Impérios europeus (perigo acentuado pelo anúncio da *weltpolitik* alemã em 1897). O que mudaria a postura de Roosevelt perante esta ameaça foi o início de uma disputa a respeito da precedência no recebimento de reparações venezuelanas. Os países que realizaram o bloqueio alegaram que seus investidores deveriam ter precedência sobre investidores de países que não participaram da ação militar. Em fevereiro de 1904, uma decisão da Corte Internacional de Justiça de Haia não apenas legitimou o bloqueio, mas também conferiu privilégio aos países que o realizaram. Como resultado, os EUA resolveram antecipar-se a intervenções européias futuras, de modo a garantir a precedência dos investidores estadunidenses. Mas ao contrário de ocupar militarmente o país endividado, o Departamento de Estado passou a induzir banqueiros de Wall Street a negociarem *refunding* da dívida externa de países em perigo, substituindo investidores europeus por novas dívidas em dólares e eliminando pretextos para intervenções alheias. A nova política foi anunciada em tom grandiloqüente pelo presidente Roosevelt e tornou-se conhecida como seu corolário à Doutrina Monroe, arrogando aos EUA o direito exclusivo de tutelar o Hemisfério Ocidental para prevenir e punir improbidade crônica.[16]

---

[15] Segundo a resposta de Roosevelt em dezembro de 1901, a Doutrina Monroe "has nothing to do with commercial relations of any American power…We do not guarantee any state against punishment if it misconduct itself, provided that the punishment does not take the form of acquisition of territory by any non-American power" (apud Niess, F. *A Hemisphere to itself:* a history of US-Latin American relations. London; New Jersey: Zed Books, 1990, p. 75). Um pouco antes, ainda como vice-presidente de William McKinley (assassinado por um militante anarquista em setembro de 1901), Roosevelt escreveu a um diplomata alemão que "se algum Estado sul-americano comportar-se mal em relação a algum país europeu, que o país europeu o espanque" (*apud* Lars Schoultz, 1998, *op. cit,* p. 207).

[16] O corolário foi apresentado inicialmente por Elihu Root, ex-Secretário da Guerra, em jantar comemorativo da independência cubana (20/05/1904), e tornou-se política oficial na Mensagem Anual do Presidente em 06/12/1904. Nas palavras de Roosevelt, *"If a nation shows that it knows how to act with reasonable efficiency and*

Na prática, o corolário Roosevelt anunciava a intenção estadunidense de expulsar outros impérios militares e financeiros da América Central e Caribe. A doutrina de intervenção preventiva seria implementada usando recursos também militares e financeiros, para proteger sua própria capacidade de expansão na região: sempre que uma oportunidade de incursão militar ou lançamento de empréstimos se apresentasse, *marines* e investidores estadunidenses deviam ser mobilizados antes que impérios europeus se mobilizassem. Isto ampliaria cumulativamente a influência estadunidense, reduzindo ainda mais a ameaça de intromissão européia. Desta maneira, a ameaça européia e sobretudo alemã tornou a concorrência por expansão em direção ao sul ainda mais urgente, ou pelo menos lhe deu melhor pretexto.[17]

A oportunidade para colocar em prática o Corolário Roosevelt surgiu em São Domingos (atual República Domenicana) em 1905, depois que uma decisão de arbitragem determinou que a Companhia de Melhoramentos de São Domingos, de propriedade estadunidense, se apropriasse de receitas alfandegárias em Puerto Plata, levando a reclamações de investidores europeus alegando direito prévio aos recursos da alfândega. A possibilidade de ocupação de outras alfândegas por enviados europeus levou o governo Roosevelt a agir rápido, oferecendo proteção militar, novos empréstimos e assessoria financeira ao governo domenicano em troca da administração de 55% dos recursos alfandegários do país. Prevendo resistência da opinião pública e de deputados democratas e antiimperialistas à aquisição de outro protetorado, o governo Roosevelt foi ainda obrigado a refazer o tratado, eliminando a claúsula de proteção da integridade territorial e enviando mais navios de guerra para forçar uma retificação rápida pelas autoridades domenicanas. Depois que uma canhoneira italiana e o encarregado belga também exigiram reparações ao governo de São Domingos, Roosevelt decidiu implementar o acordo sem aprovação do Senado, o que acabaria levando mais dois anos. Antes e depois da intervenção, Roosevelt procurou legitimá-la internamente como uma

---

decency in social and political matters, if it keeps order and pays its obligations, it need fear no interference from the United States. Chronic wrongdoing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States, however reluctantly, in flagrant cases of such wrongdoing or impotence, to the exercise of an international police power. If every country washed by the Caribbean Sea would show the progress in stable and just civilization which with the aid of the Platt Amendment Cuba has shown since our troops left the island, and which so many of the republics in both Americas are constantly and brilliantly showing, all question of interference by this Nation with their affairs would be at an end." (http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/to1914.htm).

[17] Para uma interpretação histórica que corrobora a percepção corrente em Washington sobre a ameaça imperial alemã, e enfatiza a natureza excepcional e benigna do imperialismo estadunidense, ver S. Bemis (1943) *The Latin American policy of the United States:* an historical interpretation. New York: Norton, 1943; para outra interpretação que concebe a percepção estadunidense como exagerada, em parte por ser pretexto para legitimar seu próprio imperialismo, ver N. Mitchell (1999) *The Danger of Dreams:* German and American Imperialism in Latin America. Chapel Hill: University of North Carolina Press. 1999. Para uma coletânea de visões rivais sobre as origens do imperialismo estadunidense, ver Greene, T. (1955) *American Imperialism in 1898*. Boston: D. C. Heath, 1955.

ação preventiva diante do imperialismo europeu, realçando seus efeitos benignos e educadores ("civilizatórios") sobre o país que a recebia.[18]

De fato, a inauguração da diplomacia do dólar permitiu a Roosevelt alegar que estava superando o imperialismo típico dos países europeus. Na prática, estava criando um novo método de projeção de poder em que a intervenção militar não vinha proteger investimentos prévios; ao contrário, novos empréstimos é que estariam prevenindo a intervenção militar. O *refunding* da dívida domenicana com bancos europeus, financiado com lançamentos de títulos em Wall Street, aumentava a influência financeira e política estadunidense em uma região estratégica e retirava o pretexto para incursão militar européia: as canhoneiras européias seriam substituídas por dólares. Os banqueiros europeus teriam velhos empréstimos pagos, mas sua capacidade de expansão na região seria fortemente restringida pelo controle estadunidense sobre a coleta de impostos, a rolagem de novos empréstimos e a condução de reformas monetárias e fiscais. Ao mesmo tempo em que os banqueiros de Wall Street serviam a razões de Estado, o controle de Estado sobre um protetorado fiscal reduzia os riscos de moratória para os empréstimos novos, realizados a taxas de juros altas mas protegidas pelo braço imperial do Departamento de Guerra. Não surpreende que o empréstimo lançado pelo banco Kuhn, Loeb foi questionado pelo consórcio Salomon & Speyer, exigindo que novas experiências na diplomacia do dólar recorressem a métodos mais impessoais de recrutamento de bancos de investimentos de origem estadunidense.[19]

É verdade que a rejeição da proposta inicial de criação de um protetorado militar em São Domingos, como em Cuba e no Panamá, associou-se mais à antecipação da resistência à autorização congressual do que à percepção de que se estava criando um novo método que poderia prescindir de operações militares custosas, tanto política quanto financeiramente. Mas manter um protetorado exclusivamente no terreno fiscal e financeiro não se mostraria tão simples, podendo exigir emprego de força militar posteriormente. De todo modo, no momento em que o acerto de controle fiscal era concluído, a operação podia ser legitimada pelo

---

[18] Ver Veeser, C. (2003) "Inventing Dollar Diplomacy: The gilded-age origins of the Roosevelt Corolary to the Monroe Doctrine". *Diplomatic History,* v. 27(3), jun. 2003; e Roorda, E.P. (2004) "Imperial improvement". *Diplomatic History,* v. 28(5), nov. 2004. Significativamente, o apelo de Roosevelt à ratificação no Senado alegava que "se o governo dos Estados Unidos abrem mão de agir e outros governos estrangeiros recorrem à ação para assegurar o pagamento de suas reivindicações, estes últimos estarão aptos, segundo a decisão do tribunal de Haia com relação aos casos venezuelanos, a pagamento preferencial de suas reivindicações; e isso absorveria todos os ganhos dominicanos e seria um virtual sacrifício das reivindicações e interesses americanos na ilha" (*apud* Schoultz, *op. cit.,* p. 212). O encarregado pela negociação com o governo dominicano, ministro Thomas Dawson, agradeceria ao Secretário de Estado John Hay pelo envio de novos navios de guerra alegando que "tiveram um poderoso efeito moral sobre os elementos rústicos e ignorantes que, infelizmente, estão em maioria, e que ainda não entenderam os benefícios reais que o país receberá do acordo" (idem, ibidem).

[19] Cf. Rosenberg, E., 1999, *op. cit.,* pp. 56-8.

argumento de que assistência financeira estadunidense difundia as vantagens da administração racional para uma nação primitiva e, ao mesmo tempo, preservava sua soberania contra incursões militares. Assim, ao invés de criar um novo e impopular protetorado ou colônia, o governo Roosevelt conseguia avançar em direção ao Sul empurrando outros impérios, alegando estar prestando um serviço mais limpo de expansão do território da ordem e da civilização.[20]

O modelo dominicano não foi difundido por Roosevelt, mas por seu sucessor William Howard Taft (1909-1913), que cunhou a expressão Diplomacia do Dólar. Segundo ele, a Diplomacia do Dólar substituiria canhoneiras e balas por dólares, e *marines* por bancos. A experiência de Taft na gestão de colônias e protetorados não era recente: foi o primeiro pró-cônsul civil das Filipinas (1901) e, como Secretário da Guerra de Roosevelt desde 1904, chefiou o envio de navios para acelerar a retificação do tratado dominicano em 1905, e a instalação de um governo de ocupação em Cuba entre 1906 e 1909. A alegação de que substituiria balas por dólares não se mostrou verdadeira: a primeira barganha de "empréstimo por controle fiscal" na Nicarágua, em 1910, foi imposta a um governo que *marines* tinham ajudado a colocar no poder, e chancelou a aliança com as novas autoridades. No mesmo ano, o acordo com Honduras seguiu o padrão de pressão militar velada, e não foi implementado por causa da união das forças políticas locais em rejeição à conversão da nação, no texto de repúdio do parlamento hondurenho, "de um país livre a uma dependência administrativa dos Estados Unidos" (*apud* Schoultz, 1998, *op. cit.,* p. 243). A pressão teve mais sucesso com o Haiti em 1914-15, já no governo Woodrow Wilson.[21]

---

[20] Escrevendo ao jornalista William Bayard Hale em 26 de fevereiro de 1904, Roosevelt alegou que "a atitude de homens como eu em relação a governos e povos caóticos ao sul de nós não é condicionada pelo desejo de engrandecimento da parte desta nação, mas condicionada pela teoria de que é nosso dever, quando se torna absolutamente inevitável, policiar estes países no interesse da ordem e da civilização" *apud* Schoultz, 1998, *op. cit.,* pp. 211-2.

[21] Para uma visão geral das políticas de Taft, ver LaFeber, W. (1993) *op. cit.,* cap. 10; para uma descrição dos "empréstimos controlados", ver Nearing, J. & Freeman, S. (1925) *Dollar diplomacy:* a study in American Imperialism. New York: Monthly Review, 1966; e Williams, B. (1929) *Economic foreign policy of the United States.* New York: McGraw-Hill, 1929. Além das razões tradicionais, Taft adicionou o controle sobre revoluções como justificativa para o controle fiscal-financeiro de países latinos, uma vez que as alfândegas não seriam mais presa para grupos revolucionários tentando financiar operações: *"In Central America the aim has been to help such countries as Nicaragua and Honduras to help themselves. They are the immediate beneficiaries. The national benefit to the United States is twofold. First, it is obvious that the Monroe Doctrine is more vital in the neighborhood of the Panama Canal and the zone of the Caribbean than anywhere else. There, too, the maintenance of that doctrine falls most heavily upon the United States. It is therefore essential that the countries within that sphere shall be removed from the jeopardy involved by heavy foreign debt and chaotic national finances and from the ever present danger of international complications due to disorder at home. Hence, the United States has been glad to encourage and support American bankers who were willing to lend a helping hand to the financial rehabilitation of such countries because this financial rehabilitation and the protection of their customhouses from being the prey of would-be dictators would remove at one stroke the menace of foreign*

Mesmo quando não se iniciasse com uma intervenção armada, e apesar da pretensão de substituir balas por dólares, a contínua extração de dólares freqüentemente exigiria o emprego de forças armadas. De fato, o problema em preservar um protetorado fiscal-financeiro é a dificuldade de limitar a intervenção ao mero controle alfandegário. Para manter a ordem política e extrair o superávit fiscal destinado ao pagamento dos credores estadunidenses, pode ser necessário avançar sobre novas esferas da soberania alheia. Ao longo do tempo, isto envolveria crescentemente conter movimentos revolucionários nacionalistas na América Latina. A administração estadunidense sobre o fisco domenicano, por exemplo, acabaria levando à ocupação militar em 1916. O mesmo ocorreria com a Nicarágua em 1912 e 1927 (contra a guerrilha de Augusto Sandino) e com o Haiti em 1917. De 1898 a 1926, os Estados Unidos realizariam 36 intervenções militares na América Latina (Niess, F., 1990, *op. cit.,* p. 100).

De todo modo, com a força das balas e dos dólares, os acertos financeiros induzidos sob influência do Departamento de Estado permitiam ampliar a penetração dos bancos de investimentos estadunidenses na América Latina. Em conjunto com o forte avanço de investimentos diretos, os empréstimos ajudavam a generalizar o uso do dólar e integrar novos países, quando possível, ao padrão ouro, sob a hegemonia regional de Wall Street. Os sucessos financeiros externos também ajudavam a alimentar a influência política interna, até que o *lobby* para liberar a criação de filiais bancárias no exterior obteve êxito legislativo, praticamente ao mesmo tempo em que se criava o Sistema da Reserva Federal. É digno de nota que estas reformas financeiras internas, que aumentaram a projeção externa do sistema de bancos de investimentos e do mercado de capitais de Wall Street, ocorriam já em plena administração do democrata progressivista Woodrow Wilson.[22]

Em campanha, Wilson alegaria que a Diplomacia do Dólar se reduzia à "mera exploração comercial e interesses egoístas de um estreito círculo de financistas estendendo seus empreendimentos aos confins da terra" (*apud* Schoultz, 1998, *op.cit.,* p. 251). Rejeitando a participação estadunidense, negociada pela administração Taft, no chamado "primeiro consórcio" de potências financeiras sobre a China em 1912, Wilson alegaria, em 1913, que "as condições do empréstimos afetam muito de perto a independência administrativa da própria China... As condições não incluem apenas o comprometimento de certos tributos, alguns dos

---

creditors and the menace of revolutionary disorder" (Mensagem Anual do Presidente, *FRUS,* 1912, p. xii, in: http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/to1914.htm).

[22] Ver Kolko, G. (1963) *The triumph of conservatism:* a reinterpretation of American history, 1900-1916. New York: Free Press, 1963; e Stallings, B. (1987) *Banker to the third world:* U.S. portfolio investment in Latin America, 1900-1986. Berkeley: Univ. of California, 1987, cap. 2.

quais antiquados e caros, para assegurar o empréstimo, mas também a administração destes impostos por agentes estrangeiros. É óbvia a responsabilidade do governo no estímulo de um empréstimo assim logrado e administrado, e tal responsabilidade viola os princípios nos quais repousa o governo de nosso povo" (*apud* Smith, 1981, *op.cit.,* p. 49).

Não obstante sua recusa a participar de um consórcio financeiro em conjunto com potências européias, Wilson levou a Diplomacia do Dólar ao paroxismo na América Latina, aumentando o número de intervenções militares e legitimando-as também com o zelo missionário de exportação da democracia. Durante e após a Grande Guerra, este zelo missionário seria também levado à Europa. Como a guerra marcou época nas relações monetárias e financeiras internacionais, fortalecendo a posição de dólar como moeda internacional e de Wall Street como centro financeiro, a Diplomacia do Dólar seria universalizada nos anos 1920, transbordando os limites do Hemisfério Ocidental e preparando o cenário para a maior crise da história do capitalismo.[23]

Considerações finais: origens bárbaras da boa-vizinhança

Tradicionalmente, aceita-se que a Diplomacia do Dólar teria sido abolida pela declaração da doutrina de não-intervenção pelo presidente Franklin Delano Roosevelt (FDR). Desde seu discurso de posse em 1933, o presidente prometia ser um bom vizinho aos latino-americanos, recusando-se a intervir militarmente na região sob quaisquer pretextos, como instaurar democracias ou proteger interesses de investidores estadunidenses. Embora Herbert Hoover, seu antecessor, já tenha buscado cortejar o comércio latino-americano com uma viagem de boa-vizinhança (11/1928) antes mesmo de sua posse, sua administração nem interrompeu o ciclo de intervenções militares na região nem pôde dedicar-se como gostaria à abertura dos mercados latinos para as exportações estadunidenses, graças à Grande Depressão (cf. Niess, 1990, *op. cit.)*.

Na primeira Conferência Pan-americana (Montevidéu, 1933) de que participou, porém, o Secretário de Estado de FDR, Cordell Hull, aceitou a convenção anti-intervenção proposta há anos pelos vizinhos do Sul (liderados por Argentina e México), reconhecendo a igualdade entre as nações do Hemisfério Ocidental e o princípio de não-interferência militar, a não ser onde tratados já a admitissem (como nos protetorados existentes). Além da resistência crescente de

[23] Cf. especialmente Feis, H. (1950) *The diplomacy of the dollar:* 1919-1932. New York: W. W. Norton, 1966; e Frieden, J. (1988) "Sectoral conflict and US foreign economic policy, 1914-1940", in Lake et alli (1988) *The State and American foreign economic policy.* Ithaca; London: Cornell Univ., 1988.

seus vizinhos do Sul, mais de trinta anos de intervenções freqüentemente ilegítimas, com escândalos de desrespeito aos direitos humanos, morte de *marines* e denúncias de desperdício de recursos provocaram forte resistência na opinião pública estadunidense, diante de aventuras militares pouco heróicas. A seguir, uma série de iniciativas de boa vizinhança testou a nova doutrina, primeiro em Cuba em 1933-4, quando se revogou a Emenda Platt (após FDR rejeitar o pedido de tropas do embaixador e futuro SubSecretário de Estado Sumner Welles); no Haiti, a partir do fim da ocupação militar em 1934 (mantendo porém o protetorado fiscal até 1941, e o direito de alocar orçamento para pagar dívida pública externa, autorizar seu aumento e nomear co-presidente do Banco Nacional até 1947); Panamá, abolindo o direito de intervenção fora da Zona do Canal para garantir independência panamenha em 1936 (mas mantendo direito de realizar manobras militares e instalação de bases no resto do país); e sobretudo México em 1938, quando Cárdenas nacionalizou filiais petrolíferas (levando a uma longa negociação só concluída depois de Pearl Harbor, em 29/09/1943), após FDR ter iniciado o esforço para liderar a cooperação pan-americana segundo finalidades militares estratégicas.[24]

É inegável que a política de boa-vizinhança e a declaração da doutrina de não-intervenção implicou mudança de métodos em relação à Diplomacia do Dólar. A política de FDR reconheceu a nova correlação interna e externa desfavorável ao emprego da força, e procurou substituir a decisão unilateral pelo diálogo diplomático e pela barganha econômica como métodos de política externa. Mas seu objetivo não era abandonar o continente latino à sua própria sorte, e sim usar de novas táticas para realizar alguns dos interesses estadunidenses na região. Neste sentido, a nova política era uma resposta à crise do projeto de controle econômico e militar do Hemisfério que, por meio dos métodos da Diplomacia do Dólar, procurara torná-lo zona de segurança, trampolim militar e região econômica aberta para investidores e exportadores estadunidenses. Roosevelt precisava de novos métodos para preservar e reforçar a influência estadunidense na região. Nos limites da conclusão deste artigo, pretende-se apenas sugerir algumas hipóteses para defender que, ao contrário do que às vezes é sugerido, a política de boa-vizinhança não significou simplesmente a substituição de considerações econômicas em nome de objetivos estratégicos de segurança. Pois além de

[24] Para motivos internos e externos da reversão da Diplomacia do Dólar, cf. Wood, B. (1961) *The Making of the good neighbor policy*. New York: Norton, 1967; Gardner, L.C. (1964) *Economic Aspects of New Deal Diplomacy.* Madison: Univ. of Wisconsin, 1971; Mecham, J.L. (1967) *The United States and inter-American security, 1889-1960.* Austin: University of Texas Press, 1967; Green, D. (1971) *The containment of Latin America : a history of the myths and realities of the good neighbor policy.* Chicago: Quadrangle,1971.

considerações estratégicas e do recurso a novas táticas, parece inegável que a preocupação com o aumento das exportações também se tornou mais premente com a Grande Depressão.[25]

A antiga política de controle entrara em crise pelo impacto de quatro processos relacionados, mais ou menos diretamente, aos próprios sucessos da Diplomacia do Dólar, sobretudo depois que a Grande Guerra sacramentou a transição do dólar à condição de moeda global e, ao mesmo tempo, reforçou o balanço de pagamentos dos EUA a ponto de tornar a liquidez mundial dependente de exportações de capital concentradas em Wall Street. Uma vez difundida a crise financeira no início da década de 1930, as condições de reprodução da Diplomacia do Dólar entraram em crise:

1) a Grande Depressão reforçou a escassez internacional de dólares, induzindo moratórias que generalizavam conflitos entre credores e devedores que não podiam ser resolvidos pela lei do mais forte; 2) a escassez de divisas induziu países a proteger mercados, renegociar dívidas e desapropriar ativos estrangeiros, inclusive na América Latina, prejudicando exportadores e/ou investidores estadunidenses, de um lado, e fomentando o nacionalismo econômico nas regiões periféricas do capitalismo, de outro; 3) a política exterior nazista inverteu o sentido da Diplomacia do Dólar e passou a expulsar exportadores estadunidenses na América Latina, respondendo à escassez de dólares através de tratados de compensação bilateral de comércio que economizavam dólares e sustentavam a demanda de alimentos e insumos estratégicos, às vezes em troca de carregamentos militares sugestivos de uma possível aliança; 4) as resistências internas e externas aos métodos violentos e, aparentemente, hipócritas da Diplomacia do Dólar forçavam seu abandono e levavam à busca de novos métodos de influência na América Latina.[26]

Embora obrigado a superar a Diplomacia do Dólar, Roosevelt não podia prescindir dos recursos de poder extra-militares, ou seja, moeda e poder financeiro, criados pela própria

---

[25] Para exemplos da ênfase estratégica, referências influentes são Bemis, S. (1943), *op. cit.,* Wood, B. (1961), *op. cit.,* Mecham, J.L. (1967), *op. cit.,* e, no Brasil, os trabalhos de Gérson Moura, por exemplo *O aliado fiel: a natureza do alinhamento brasileiro aos Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial.* Tese de doutorado (University College London, 1984). Trad. CPDOC-FGV, 1990.

[26] Para interpretações das causas da Grande Depressão que, com diferentes argumentos, enfatizam a importância da escassez prolongada de dólares, por motivos financeiros e comerciais, ver W. A. Brown (1940) *The international gold standard reinterpreted: 1914-1934*. New York, NBER, 1940; C. Kindleberger [1973(1986)] *World in Depression: 1929-1939*. Berkeley: California University Press; P. Temin (1989) *Lessons from the Great Depression.* Massachussets: The MIT Press, 1991; e B. Eichengreen (1992) *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression, 1919-39*. Oxford: Oxford University Press, 1992. Para uma descrição dos tipos de acordo regional ou bilateral, induzidos pela concorrência por mercados e fontes de suprimento, que os relaciona à escassez internacional de dólares na década de 1930, ver Kenwood & Lougheed (1971*[1992]*) *The growth of the international economy: 1820-1990 (3rd.ed.)* London: Routledge, 1992; para a rivalidade de EUA e Alemanha pelo mercado brasileiro, mobilizando diferentes métodos e recompensas, ver Hilton, S. (1977) *O Brasil e as grandes potências, 1930-1939:* aspectos políticos da rivalidade comercial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977

Diplomacia do Dólar, justamente porque precisava moderar o uso de recursos militares. Ou seja, independentemente de quais fossem suas demais prioridades, a Política de Boa Vizinhança precisava preservar e recorrer ao controle sobre a) uma moeda de curso livre e ampla demanda na região (em vista de importações e passivos que podiam ser saldados com ela), e b) ativos financeiros e produtivos que garantiam acesso a insumos essenciais e ampliavam a capacidade de gasto internacional do país. Neste sentido, a ruptura com a tradição de proteção de investidores não se realizou: embora não fosse mais atendida pela coerção militar, e talvez deixasse de ser a principal prioridade econômica, ela não foi abandonada, como ilustram vários casos de conflito, sobretudo na segunda metade dos anos 1930 (cf. Gardner, L.C., *op. cit.,* 1964; Green, *op. cit.,* 1971). Estes conflitos, porém, ocorriam agora no contexto de retração geral do investimento externo trazido pela Grande Depressão. No governo Roosevelt, a projeção ofensiva dos investidores cedia lugar à retração defensiva, ou seja, aos objetivos de assegurar acordos satisfatórios de renegociação de dívidas, recusar desapropriações injustificadas e exigir compensações justas, sem punir desapropriações e compensações injustas com invasão militar.

Mas o fato de deixar-se de usar força militar para defender investidores lesados não significa que todo e qualquer interesse econômico tenha sido sacrificado em nome de uma opção abstrata de evitar conflitos militares na região ou, depois da Conferência de Buenos Aires (12/1936), de consolidar aliança de defesa hemisférica. Em circunstância histórica na qual mesmo governos e bancos europeus repudiavam ou atrasavam pagamento de dívidas em dólares, a política de boa vizinhança não podia dar-se ao luxo de perder recursos de poder (de cunho financeiro e monetário) que se estenderam originalmente pela América Latina. Junto com o mercado dos EUA (essencial para as exportações primárias ao Sul do Rio Grande), moeda e poder financeiro eram ainda recursos essenciais para manter a América Latina na zona de influência estadunidense, algo que se tornava ainda mais necessário à medida que outras regiões tendiam a se fechar sob impacto de preferências imperiais ou acordos regionais.

Para o país credor, poder negociar a redução inevitável de dívidas, ou transferir novos recursos para o país tomador, era também um meio de barganha, e não um favor. Como tal, era usado em *contrapartida recíproca* de vantagens para os EUA, como reduções tarifárias, encomendas governamentais, aproximação política e militar ou proteção de investimentos particularmente estratégicos ou rentáveis. Países que tinham dívidas em Wall Street ou hospedavam filiais não podiam simplesmente decidir seguir seu caminho à distância segura do Departamento de Estado, sendo chamados a negociar os termos da relação mútua. Mesmo porque, para todos os países latinos à exceção parcial da Argentina, interessava preservar boas

relações com um país que continuava fonte de encomendas comerciais e financiamento (agora, sobretudo, via Eximbank) e, portanto, de dólares escassos e necessários. Controlar a oferta de dólares por meio de uma decisão governamental, como ajuda financeira bilateral, redução tarifária ou perdão de dívidas, continuava sendo um trunfo que atraía os vizinhos do Sul em direção ao alinhamento econômico e político com os EUA ou, pelo menos, para a preservação de boas relações e/ou a negociação de tratados.

A política de Boa Vizinhança substituiu a coerção militar pela exigência de reciprocidade como método. Mas a mudança não foi apenas metodológica, envolvendo também outras finalidades econômicas que se tornariam essenciais na primeira metade dos anos 1930, acima e sobretudo a promoção de exportações. Se a abertura de novas zonas de influência para investimento externo, e a defesa de investidores lesados através de coerção militar, não podem ser consideradas as únicas formas possíveis de defesa de interesses econômicos prioritários (embora certamente sejam formas típicas do estilo de diplomacia que entrara em crise), os defensores da noção de que a Boa Vizinhança implicou na eleição prioritária de objetivos de segurança militar parecem se prender a uma concepção anacrônica de interesses econômicos e métodos de alcançá-los.

De fato, a finalidade de ampliar mercados para exportações estadunidenses motivou a mudança de política em relação à América Latina antes que, na segunda metade da década, considerações de segurança militar aumentassem de importância. Não foram prioridades militares que, antes da ascensão de Hitler, provocaram a substituição da Diplomacia do Dólar pela Boa Vizinhança já em 1933, e que levavam antes o presidente Hoover a cogitar uma mudança de rota tendo por objetivo, já em 1928, privilegiar *exportadores* estadunidenses. A Grande Depressão reforçou a percepção da necessidade de apoiar exportadores, enquanto cortava laços financeiros entre Wall Street e o resto do mundo. Roosevelt criticou a escassez mundial de créditos em dólares e o acirramento do protecionismo como causas da crise em vários discursos da campanha de 1932, apontando para a necessidade de rebaixar as tarifas da lei Smoot-Hawley e criar novos mecanismos de crédito externo (materializado no Eximbank em 1934), para recuperar níveis de emprego e renda internos. No governo, fez da abertura de mercados, por meio da reciprocidade de concessões econômicas (mais ou menos assimétricas), um elemento central de sua política externa, visando assegurar ou ampliar a *open door* contra rivalidade comercial e/ou imperial alheia em virtualmente todo lugar do mundo, mas alcançando sucesso praticamente apenas na América Latina.[27]

[27] No famoso discurso de campanha em Columbus, Ohio (20/08/1932), em que sintetizou suas críticas à política Republicana e anunciou a essência do New Deal (http://newdeal.feri.org/speeches/1932e.htm), Roosevelt recorreu

Assim, era opinião comum, na campanha do Partido Democrata em 1932, a associação do protecionismo estadunidense (que aumentava a escassez de dólares necessários para financiar o comércio internacional) à reação tendente a fragmentar a economia mundial em blocos regionais, expulsando exportadores estadunidenses das áreas de "preferência imperial" e comércio administrado que economizavam dólares escassos. Esta reação protecionista global reforçava a importância da América Latina para Washington, uma vez que, dada a divisão da Ásia e da África em zonas de influência dos Impérios europeus e do Império japonês em expansão, a área remanescente para a expansão do comércio estadunidense era a América do Sul. Mas, neste continente, os estrategistas democratas, liderados por Cordell Hull, consideravam que a maneira de obter mercados e fontes de insumos essenciais não era a aquisição imperial de colônias, senão a troca recíproca de concessões tarifárias, em um espírito de reconhecimento e respeito mútuos, ou seja, de boa vizinhança (cf. Gardner, L.C., *op. cit.,* 1964; Frieden, J., *op. cit.,* 1988).

Deste modo, a crise dos mercados financeiros internacionais e a prioridade do Partido Democrata em estabelecer um *New Deal* (que subordinasse a gestão da riqueza capitalista à recuperação dos investimentos e do emprego produtivos) determinaram uma mutação no conteúdo dos interesses econômicos externos dos EUA, e da forma como poderiam ser alcançados. Assegurar mercados para exportações estadunidenses, e adicionalmente fontes de alimentos e insumos baratos, tornava-se decididamente mais importante que abrir oportunidades de lançamento de títulos através de Wall Street.[28]

---

ao célebre diálogo entre Alice e Humpty Dumpty para explicar porque tarifas e juros elevados provocavam, como na síndrome de Midas, o empobrecimento do país mais rico do mundo:
"...A puzzled, somewhat skeptical Alice asked the Republican leadership some simple questions: . . .
"What if we produce a surplus?"
"Oh, we can sell it to foreign consumers."
"How can the foreigners pay for it?"
"Why, we will lend them the money."
"I see," said little Alice, "they will buy our surplus with our money. Of course, these foreigners will pay us back by selling us their goods?"
"Oh, not at all," said Humpty Dumpty. "We set up a high wall called the tariff."
"And," said Alice at last, "how will the foreigners pay off these loans?"
"That is easy," said Humpty Dumpty, "did you ever hear of a moratorium?...".

[28] Significativamente, no mesmo discurso de Columbus acima referido, FDR capitalizou o sentimento negativo da população com a especulação financeira e as atividades internacionais dos bancos de investimentos de Wall Street, prometendo não apoiar o retorno das práticas de internacionalização financeira características da Diplomacia do Dólar: *"Would the people of this country welcome a return of practices in banking, in the sale of foreign securities, in the flotation of mergers or in concealed and unsound practices of corporate finance to which the Nation was treated in the years prior to 1929? For every sane man and woman in this country I answer no… We have witnessed not only the unrestrained use of bank deposits in speculation to the detriment of local credit, but we are also aware that this speculation was encouraged by the Government itself. I propose that such speculation be discouraged and prevented... In the first place, I promise you that it will no longer be possible for international bankers or others to sell foreign securities to the investing public of America on the implied understanding that these securities have been passed on or approved by the State Department or any other agency of the Federal Government."* (http://newdeal.feri.org/speeches/1932e.htm). Para a mudança da coalizão interna de

Autores que subestimam considerações econômicas na definição da Diplomacia da Boa Vizinhança não reconhecem o impacto de mudanças políticas domésticas, induzidas em parte pela Grande Depressão, na modificação dos interesses econômicos que a política externa de FDR passaria a buscar. Às vezes se prendem formalmente à mudança de métodos para sugerir uma subordinação precoce da política externa dos EUA a considerações de segurança militar que se tornariam importantes mais tarde. E desconsideram a mudança dos conteúdos da estratégia econômica externa, como se a rejeição dos métodos e objetivos da Diplomacia do Dólar representasse, anacronicamente, a rejeição de quaisquer considerações econômicas.

De fato, muito antes que a ameaça fascista à segurança mundial e hemisférica fosse integrada como prioridade nos cálculos da política externa dos EUA (sem descartar, mas sim se integrar a considerações econômicas), foi a necessidade de aproximação diplomática para recuperação do comércio e, conseqüentemente, de atenuação de conflitos financeiros trazidos pela escassez de divisas, que motivou a Boa Vizinhança. Dada esta nova definição dos interesses nacionais, as táticas envolveriam: a) a negociação de tratados comerciais, depois da aprovação congressual do *Reciprocal Trade Act* em 1934; b) a oferta de créditos comerciais por meio de um banco público criado também em 1934, oferecendo dólares para aumentar exportações estadunidenses (Export and Import Bank, ou Eximbank); c) maior tolerância na negociação de descontos na dívida externa latino-americana com investidores dos EUA, comparada, por exemplo, à postura britânica em relação à Argentina, preferindo reaver dólares por meio de exportações do que pelo velho método de extração de serviços financeiros.[29]

É inegável que, na segunda metade da década de 1930, considerações de segurança militar foram mais integradas na política externa dos EUA. No entanto, os EUA já haviam decidido abandonar intervenções militares na região muito antes disto (segundo considerações menos nobres do que o combate ao fascismo), embora a necessidade de soldar alianças

---

interesses articulada pelo ***New Deal,*** ver Leuchtenburg. W (1963) *Franklin D. Roosevelt and the New Deal: 1932-1940*. New York: Harper Torchbooks, 1963; idem (1995) *The FDR years:* on Roosevelt and his legacy. New York: Columbia University Press, 1995; Ferguson, T. (1984) "From normalcy to New Deal: Industrial Structure, Party Competition and American Public Policy in the Great Depression", in *International Organization,* 38(1), 1984; Skocpol, T. et alli (1985) *Bringing the State back in.* Cambridge: Cambridge University Press, 1985; Gourevitch, P. (1986) *Politics in Hard Times* - Comparative Responses to International Economic Crises. Cornell University Press, Ithaca e Londres, 1988; Temin (1991), *op. cit.;* Edsforth, R. (2000) *The New Deal:* America's Response to the Great Depression. Malden: Blackwell Publishers, 2000; Badger, A. (2002*) The New Deal:* The Depression Years, 1933-1940. New York: Ivan R. Dee Publisher, 2002.

[29] Atestando o sucesso da estratégia de proliferação de acordos bilaterais na década de 1930, as séries históricas mostram recuperação superior do comércio bilateral dos EUA com países que concluíram tratados pós-1935 (ou seja, todos os países latinos exceto Bolívia, Chile, Panamá, Paraguai e Republicana Domenicana): Niess, 1990, *op. cit.,* pp. 111-5. Para o embate EUA e Alemanha pelo mercado brasileiro, ver Hilton, S. (1977) *op. cit.* Sobre o padrão seguido por EUA e UK na negociação da dívida na América Latina, cf. Abreu, M. (1984) "Argentina and Brazil during the 1930s: The impact of British and American international economic policies" in: R. Thorp (org.) *Latin America in the 1930's*: The role of periphery in world crisis. London: Macmillan, 1984, e Marichal, C. (1988) *Historia de la deuda externa de America Latina.* Madrid: Alianza; Soc. Quinto Centenario, 1992.

militares limitasse ainda mais a possibilidade de intervenção para defesa de investidores ou exportadores lesados. Seja como for, apenas durante a Segunda Guerra estas considerações estratégicas determinaram um aumento significativo das transferências unilaterais, para alguns países latinos mais do que outros, não pelo objetivo estrito de ajudar o desenvolvimento latino-americano *per se*, mas para obter apoio militar, autorização para instalação de bases e mobilização de insumos estratégicos segundo as necessidades da economia de guerra estadunidense (cf. Wood, *op. cit.,* 1961; Mecham, *op. cit*., 1967).

De todo modo, a integração de cálculos de segurança não descartou, mas se integrou coerentemente com prioridades econômicas, uma vez que os gastos militares no exterior também apoiavam as exportações estadunidenses, e os recursos transferidos apoiaram em geral a mobilização de insumos primários ou semi-elaborados consumidos pela indústria e pela máquina de guerra dos EUA. A única exceção importante a este padrão foi o financiamento da siderurgia brasileira, realizado não particularmente porque se considerasse que teria efeitos favoráveis às exportações dos EUA, e sim porque o custo de atender às condições de Vargas para o alinhamento militar era menor que o de ocupar à força a saliência do Nordeste brasileiro (Gardner, *op. cit.,* 1971; Green, *op. cit.,* 1971; Moura, *op. cit.,* 1984). Com efeito, a inclusão da totalidade da América Latina no círculo das prioridades de segurança dos EUA respondeu mais a considerações econômico-estratégicas que estritamente militares (à exceção do Caribe e da saliência nordestina), uma vez que 1) a América Latina tornou-se a única fonte segura remanescente de insumos essenciais para os EUA, como manganês, cobre, estanho, zinco, tungstênio, antimônio e vanádio, e 2) apenas o Brasil cedeu territórios *essenciais* para o envio de forças à Europa ou enviou suas próprias tropas, embora hispano-americanos radicados nos EUA tenham se alistado em massa no exército.

Embora sucintos, creio que estes argumentos permitem rejeitar a noção que considerações econômicas tenham sido subordinadas a cálculos militares ou a ideais benignos na substituição do barbarismo da Diplomacia do Dólar pela Boa Vizinhança, formalmente civilizada. A mudança não resultou dos nobres motivos de contenção do fascismo, nem abandonou métodos de pressão econômica para alcançar seus objetivos. Seus objetivos iniciais eram eminentemente econômicos, e envolviam formas de barganha assimétrica que acentuaram a dependência de países latinos em relação a mercados produtivos e recursos financeiros controlados no Norte. Seus resultados civilizatórios ficaram muito aquém de sua retórica

grandiloqüente, sobretudo depois que a ameaça germânica foi afastada pelo desdobramento pró-americano da Segunda Guerra.[30]

Dados os objetivos particulares que motivaram a Boa Vizinhança, não surpreende que os princípios circunstancialmente nobres anunciados por Adolf Berle Jr. tenham sido rapidamente alterados antes do final da guerra, quando, na Conferência de Chapultepec (fev./mar.1945), enviados de Roosevelt apresentaram a chamada "Carta Econômica das Américas", em que propunham a "eliminação do nacionalismo econômico em todas as suas formas", e alegavam que os irmãos latinos não deveriam esperar mais recursos da finança de cooperação, mas se esforçar para atrair capitais estadunidenses, naturalmente estimulados pelo *animal spirits* na busca do maior lucro possível. Depois dos barbarismos da guerra, as origens bárbaras da Boa Vizinhança teriam importantes conseqüências para países que buscaram associar seu desenvolvimento a uma aliança econômica e estratégica com os EUA, acreditando na civilidade grandiloqüente de seus propósitos de política externa.

[30] Talvez o melhor exemplo da retórica civilizada foi assinado pelo Subsecretário de Estado Adolf Berle Jr. (que voltaria a recorrer à pressão aberta como embaixador no Brasil ao final do Estado Novo), "O imperialismo econômico do século XIX está tão morto quanto o Dinossauro… mudamos por completo o nosso ponto de vista. Ao invés de se procurar um lugar onde um grupo de indivíduos poderá inverter as suas economias para em seguida ter ali uma fonte privada de lucros, desejamos agora encontrar oportunidades para executar projetos que contribuam à segurança geral, tranqüilidade e bem-estar do Hemisfério Ocidental… Trata-se, pois, da finança da cooperação, ao invés da finanças dos empréstimos…com o fim de que as relações econômicas entre as nações das Américas não sejam postas em perigo nem interrompidas (o que se tem dado no passado) em razão da inconstância na concessão de créditos, e com o fim de que sejam reduzidos ao mínimo as dificuldades do câmbio internacional": *Os Interesses Econômicos dos Estados Unidos e as Relações Interamericanas,* divulgado em português pela Repartição Central de Traduções do Departamento de Estado (Arquivo EUG/BERLE Jr., A.-pi1941.06.24, CPDOC-FGV).