

A Política Exterior da Velha República (1889 - 1930)

NORMA BRENDA DOS SANTOS

A notória carência historiográfica relativa à política exterior do Brasil torna-se ainda mais evidente se, de um lado, nosso interesse estiver voltado para as primeiras décadas de vida republicana brasileira e, de outro, se considerarmos como se apresentam tendencialmente os já não numerosos estudos nesta área. Assim é que, de maneira geral, o que se pode encontrar a esse respeito são trabalhos sobre história diplomática que, portanto, se limitam a falar sobre o desenvolvimento da ação governamental sem um espírito propriamente crítico, ou ensaios que buscam polemizar alguns temas, tratando-os de forma superficial ou assumidamente sectária⁽¹⁾.

(1) Para informações mais precisas a respeito da historiografia sobre política exterior do Brasil, ver RODRIGUES, José Honório. *A pesquisa histórica no Brasil*. 2ª ed., São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1969, onde o autor remete o interessado no tema a obras, arquivos e bibliotecas essenciais à pesquisa; POPPINO; Rollie E. "A century of the Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro". *Hispanic American Historical Review*. V. 33, nº 2, May 1953, pp. 307-323, que mostra o importante papel das revistas históricas na vida intelectual dos países latino-americanos, em contraposição ao que se pode constatar até os anos 1950 nos Estados Unidos. Sobre o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, lembra Poppino que seu sétimo presidente foi José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, que, além de outros historiadores, publicou na revista importantes estudos sobre problemas fronteiriços, reações internacionais etc.; SKIDMORE, Thomas E. "The historiography of Brazil, 1889-1964, Part I". *Hispanic American Historical Review*. V. 55, nº 4, november 1975, pp. 718-748, dá algumas referências bibliográficas para o estudo da participação brasileira na Primeira Guerra Mundial, comentando o caráter geralmente apologético e superficial dos mesmos. Para o período imediatamente posterior, ou seja, 1919-1922, quando o Brasil participa da Conferência de Paz de Paris e do processo de elaboração do Pacto da Sociedade das Nações, diz Skidmore que a "situação é quase desoladora, apesar da importância do período". Na segunda parte do mesmo artigo, *Hispanic American Historical Review*. V. 56, nº 1, february 1976, pp. 81-109, Skidmore contempla um subtítulo à política exterior, onde dá alguns títulos e conclui pela aridez do assunto. Sérgio Buarque de Holanda em seu artigo "Historical thought in Twentieth century of Brazil". In BURNS, Bradford E. *Perspectives on Brazilian history*. New York/London, Columbia University Press, 1967, comenta elogiosamente a *Política Exterior do Império*, de João Pandiá Calógeras, mas não dá nenhuma referência específica quanto ao período que nos interessa. E, finalmente, os "Bibliographical essays" encontrados em *Brazil, empire and republic, 1822-1930*. Editado por BETHELL, Leslie. Cambridge, Cambridge University Press, 1989, são sem dúvida uma rica fonte bibliográfica, mas não menos pessimista quanto ao tema em questão.

O presente artigo pretende dar uma panorâmica da política externa brasileira de 1889 a 1930. Entende-se que toda exploração nesta área justifica-se pelas razões acima expostas, lembrando, no entanto, que, seja pela enormidade da tarefa, seja pelos próprios limites que impõe a redação de um artigo, não se tem a pretensão de exaurir o assunto, mas tão-somente privilegiar algumas linhas de análise que permitam refletir sobre o tema.

Assim, o presente artigo começa examinando o que dá especificidade ao período de 1889 a 1930, período este até recentemente visto como uma noite monótona, onde se sucedem as oligarquias agrárias, tendo como pano de fundo o latifúndio exportador e o folclore coronelista. Em seguida, ocupa-se da questão do reconhecimento internacional da república brasileira, para, finalmente, ocupar-se de seu objeto central — a política externa do Brasil na Velha República —, estabelecendo linhas gerais de mudança ou de continuidade relativamente ao período monárquico.

Da Proclamação da República ao término do sistema oligárquico (1889-1930)

A monarquia existente no Brasil até quase o final do século XIX, era considerada uma "planta exótica" no Continente americano. À época da independência, ela era tida como a solução mais viável, correspondente ao acordo de interesses da Inglaterra e dos grandes proprietários da terra e escravos. O aparecimento da república será o resultado de uma nova distribuição de interesses e de forças. Com efeito, o final do período monárquico corresponde ao deslocamento do poder da velha estrutura colonial e escravocrata a um novo setor que se estabelece sobretudo graças à produção e à comercialização do café.

Se 1889 não significa uma verdadeira ruptura na história brasileira, uma vez que o país continuará, como sempre foi, dependente da exportação de produtos agrários e dos investimentos estrangeiros, a data é, no entanto, símbolo do apogeu da orientação exportadora que imperou na história brasileira. Desta forma, todas as transformações de caráter social e econômico vividos na Velha República estarão ligadas a este fenômeno que tem no café seu carro-chefe. É o que se passa com o afluxo de imigração européia, a crescente urbanização, o desenvolvimento das linhas de comunicação e transporte, a modesta industrialização e a inversão de capitais estrangeiros, cujo elemento dinâmico comum é a expansão das exportações⁽²⁾.

(2) *Brasil Empire and Republic, 1822-1930*. Editado por Leslie Bethell. Cambridge University Press, 1989, p. 217.

Explica Paul Singer que o considerável estímulo experimentado pelo capitalismo mundial a partir dos anos 1870, aproximadamente, só terá repercussões no Brasil por volta de 1890, quando a demanda internacional se fará sensível na nossa economia, provocando um aumento do nosso comércio exterior. In *O Brasil republicano; estrutura de poder e economia (1889-1930)*. Organizado por Boris Fausto. 4ª ed. São Paulo, DIFEL, 1985. (Coleção "História Geral da Civilização Brasileira", Tomo III), pp. 350-51.

A crescente predominância de um grupo agrário-exportador centrado no café já é evidente na economia brasileira por volta do primeiro quartel do século XIX. A partir dos anos 1830, o café passa a ser o primeiro produto de exportação, ultrapassando o açúcar, até então produto de primeira linha. À época da proclamação da república, o café corresponde a mais de 60% das exportações do País ⁽³⁾.

O deslocamento de forças que corresponde às transformações acima referidas, engendrará uma série de reformas no velho e anacrônico Estado monárquico, de modo a permitir sua adaptação às novas exigências da fração do poder emergente. O grande feito da república é o de consolidar o poder de uma nova oligarquia de plantadores de café e seus clientes. As mudanças institucionais que acompanham o aparecimento da república estarão obviamente limitadas à satisfação dos interesses do poder emergente.

Assim, do ponto de vista institucional, ao descentralizar o poder através da estrutura federativa, a república deu um peso substancial às oligarquias locais. Ao consagrar, por exemplo, o sufrágio universal, a Constituição de 1891 também "consagra" o poder dos coronéis, os grandes proprietários, formadores de uma pequena minoria da população total com a qual as relações sociais se definem pelo modelo clientelista. A nova Constituição outorga um grande peso de influência aos grandes Estados, que gozam de ampla autonomia. Estes podem contrair empréstimos externos, constituir suas próprias forças militares e uma justiça estadual.

Fundada teoricamente sobre o ideal da representação democrática, a república será, de fato, um instrumento das oligarquias regionais. As dificuldades para harmonizar os interesses destas serão as grandes responsáveis pela queda do sistema oligárquico, que entrará em colapso depois de 41 anos de vida republicana. Desta forma, as contradições intransponíveis dos interesses oligárquicos, acompanhadas de um forte movimento de migração interna, do crescimento dos centros urbanos, de um processo de diferenciação de setores da população, da industrialização e da crise mundial de 1929, tornarão urgentes um conjunto de transformações modernizadoras. A Revolução de 1930, que marca o final da Velha República, anuncia um novo tipo de relação entre sociedade civil e um Estado que aparece como cada vez mais potente para fazer às crescentes e diversas clivagens no seio da população. As exportações não desempenharão mais o papel de elemento dinâmico da economia, que será, a partir de então, estimulada pelo novo modelo de substituição de importações.

(3) No período 1821-1830, o café representa 18,4% da receita total das exportações brasileiras, enquanto que o açúcar e o algodão estão à frente, representando respectivamente 30,1% e 20,6% daquele total. Na década seguinte (1831-1840), o café já é o principal produto das exportações brasileiras, ocupando 43,8% da receita total das exportações. A época da proclamação da república o café representa 61,5% da receita das exportações, seguido pelo açúcar (9,9%) e pela borraça (8%). In *O Brasil republicano; estrutura de poder e economia (1889-1930)*. Op. cit., p. 355.

Mais uma república no cenário mundial: o reconhecimento internacional do novo governo

O Governo provisório comunica a proclamação da república às legações estrangeiras no Rio de Janeiro e diretamente aos governos estrangeiros através de circulares datadas respectivamente de 18 e 19 de novembro de 1889. Nelas, Quintino Bocaiúva, titular da pasta das Relações Exteriores, declara que o novo governo reconhece e acata todos os compromissos internacionais contraídos pelo governo anterior e solicita expressamente o seu reconhecimento.

É oportuno observar que, do ponto de vista jurídico, as modificações de caráter constitucional e político que se passam no interior de cada Estado não alteram sua personalidade jurídica internacional. Desta forma, como lembra HILDEBRANDO ACCIOLY, "o Brasil não deixou de ser internacionalmente o que ele era, isto é, um Estado soberano, quando em 1889, se transformou de império unitário em república federativa" (4).

No entanto, cabe salientar que os governos resultantes dos tipos de transformações acima referidas têm interesse em serem reconhecidos pelos governos estrangeiros para com eles assegurarem relações mais estáveis. Daí a importância, de caráter sobretudo político, do reconhecimento internacional. E é justamente graças a considerações de natureza política que pode-se compreender o pronto reconhecimento do novo governo republicano brasileiro por parte dos países americanos, contrastando com o reconhecimento tardio por parte dos governos europeus (5).

Na América, desde há muito tempo inteiramente republicana à exceção do Brasil, o novo governo brasileiro é recebido com demonstrações de júbilo por parte de seus vizinhos. O primeiro governo a manifestar-se neste sentido foi o da Venezuela, no dia 2 de dezembro de 1889,

(4) ACCIOLY, Hildebrando. *Traçado de direito internacional público*. Tomo I. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1933, p. 151.

(5) Juridicamente, não se deve confundir o reconhecimento "de governo", que é o caso em questão, com o reconhecimento "de Estado". Em se tratando de reconhecimento "de Estado", a teoria jurídica tida como válida no século XIX é aquela segundo a qual o reconhecimento pelos Estados membros da comunidade internacional tem um efeito "constitutivo" ou "atributivo" da existência mesma do novo Estado. Ou seja, segundo esta concepção, o reconhecimento internacional, além da população, do território e do governo, forma o quarto elemento constitutivo do Estado enquanto membro da sociedade das nações civilizadas, aqui sinônimo de continente europeu. Em se tratando de reconhecimento "de governo", a questão tem outro significado. Na Europa do final do século XIX, a apreciação deste problema sofreu forte influência do "princípio de legitimidade", segundo o qual os novos governos para serem reconhecidos internacionalmente deveriam respeitar os direitos reais de sucessão — reação da Santa Aliança ao longo do período das guerras revolucionárias napoleônicas. Já no continente americano, quase inteiramente republicano no final do século XIX, as instituições monárquicas eram vistas com hostilidade e reserva, enquanto que os governos republicanos eram saudados como legítimos, porque emanados da vontade da nação.

seguido imediatamente pelo governo argentino, no dia 3 de dezembro do mesmo ano. Os demais países latino-americanos reconhecem a república brasileira entre dezembro de 1889 e março de 1890. O reconhecimento por parte dos Estados Unidos se efetiva em 29 de janeiro de 1890 (6).

Na Europa, sintomaticamente, a primeira potência a manifestar-se pelo reconhecimento do novo governo brasileiro foi a França, que vivia desde 1870 sob a Terceira República. De toda forma, o reconhecimento francês só acontece quando são superadas as hesitações da diplomacia francesa. Primeiramente estas hesitações estão ligadas ao decreto brasileiro de naturalizações (Decreto n.º 58-A, de 14 de dezembro de 1889). Tal decreto manda que sejam considerados cidadãos brasileiros todos os estrangeiros residentes no País a 15 de novembro de 1889, salvo declaração em contrário. Resolvida a questão, pretende o governo francês condicionar o reconhecimento da república brasileira à admissão, por parte desta, do princípio de arbitramento para resolver o litígio territorial relativo à região do Amapá e da Guiana Francesa. Finalmente, o reconhecimento francês acontece no dia 20 de junho de 1890 (7).

O segundo governo europeu que reconhece a república brasileira é o português, no dia 20 de setembro de 1890, seguido pelo da Suíça, em 26 de setembro de 1890 (8). A Áustria, Hungria e a Rússia são os últimos países europeus a reconhecerem a república brasileira. A primeira, pelos vínculos que o unem à casa imperial do Brasil, só efetiva o reconhecimento em 22 de janeiro e em 4 de março de 1891. A Rússia só o faz em 26 de maio de 1892, depois da morte do imperador D. Pedro II (9).

Política externa: novas e velhas tendências no governo republicano

Segundo JOSÉ MARIA BELLO, “os primeiros governos da República não alteraram os grandes rumos da política que se fazia no antigo Ministério dos Negócios Estrangeiros, conservando em seu serviço os experientes agentes diplomáticos e os velhos chefes burocráticos [...]”. Assim, comenta ainda o autor que, relativamente ao período imperial, a República se

(6) Uruguai, 3-12-1889; Bolívia, 24-5-1890; Chile, 13-12-1889; Paraguai, 20-12-1889; Peru, 27-12-1889; México, 27-12-1890; Equador, 20-1-1890; Guatemala e El Salvador, 6-12-1890; Colômbia, 20-2-1890; Costa Rica, 4-3-1890; Honduras, 8-3-1890; Nicarágua, 27-3-1890. Cf. *Arquivo diplomático do reconhecimento da república. Ministério das Relações Exteriores — Brasília/Pontifícia Universidade Católica — Rio Grande do Sul — Porto Alegre, 1989.*

(7) Archives et documentation. Paris, Ministère des Relations Extérieures. *Correspondance politique. Brésil. V. 54, s.d.*

(8) Cf. OLIVEIRA, José Manuel Cardoso de. *Actos diplomáticos do Brasil*; tratados do período colonial e vários documentos desde 1493. V. II (1871 a 1912). Rio de Janeiro, Typ. Do jornal do Commercio, 1912, p. 174. Estes países são seguidos pela Santa-Sé, 23-10-1890; Itália, 26-10-1890; Suécia-Noruega, 29-10-1890; Alemanha, 29-10-1890; Inglaterra, 3-12-1890; Bélgica, 6-12-1890; Espanha, 6-12-1890; Holanda, 22-12-1890.

(9) *Ibid.*, pp. 178 e 194.

pautará, sobretudo, pela continuidade. Do Império ela recebera a tradição de uma política externa burocrática e formalística, com as qualidades, porém, da cautela e do pacifismo⁽¹⁰⁾.

É interessante notar ainda que, se o governo monárquico experimenta um verdadeiro controle parlamentar, observa-se com a inauguração do governo republicano um esvaziamento crescente do papel do Parlamento no que diz respeito à condução da política externa. Neste sentido, explica AMADO LUIZ CERVO que, durante o governo monárquico, especialmente as décadas de 1840 e 1850 são extremamente fecundas na formulação de um pensamento político relativo às relações exteriores. Até o final do Império o Parlamento acompanha de perto a política exterior do governo, fixando diretrizes, frutos "da experiência passada e do confronto das idéias". Desta forma, "o governo imperial tirou grande vantagem do sentimento parlamentar, podendo manter uma política externa de longo alcance, já que para tanto dispunha da 'força' que lhe emprestava o apoio da Assembléia"⁽¹¹⁾.

Com o advento da República, vive-se um processo que se dá, paradoxalmente, no sentido contrário. O Parlamento será progressivamente ignorado no processo de decisão em política externa. A República "agiu no sentido do distanciamento cada vez maior do corpo representativo das decisões executivas em matéria de relações exteriores no Brasil"⁽¹²⁾.

Tendo em mente as observações feitas acima, podemos dizer que no que refere à política externa, o governo republicano não significa uma ruptura com relação ao período imperial. Pelo contrário, o novo governo representa, sobretudo, uma continuidade, apesar, por exemplo, da progressiva diminuição do papel parlamentar na fixação da política externa.

Assim é que, considerando-se como característica maior a ausência de mudanças radicais e imediatas com a alteração de forma de governo, elegeu-se para analisar o período da Primeira República dois grandes eixos ou tendências gerais. O primeiro grande eixo se desenvolve na direção de uma gradativa mudança de um elemento-chave da política exterior do governo monárquico. Este eixo de mudança se refere à substituição da parceria britânica por estreitos laços com Washington. Na nova configuração mundial do desenvolvimento capitalista, a potência emergente são os Estados Unidos, em substituição à hegemonia britânica. A diplomacia brasileira acompanhará esse movimento das relações internacionais, enquadrando-se

(10) BELLO, José Maria. *História da República (1889-1954)*. 5ª ed., São Paulo, Companhia Nacional, 1964, pp. 225-6.

(11) CERVO, Amado Luiz. *O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 71 e p. 12.

(12) ALMEIDA, Paulo Roberto de. "Relações exteriores e Constituição". *Revista de Informação Legislativa*, nº 94. Abr./jun. 1987. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 111.

pragmaticamente à autoridade da nova potência mundial. Os Estados Unidos se tornam, cada vez mais, o novo centro de gravidade da diplomacia brasileira, cuja influência variará somente em intensidade. O segundo grande eixo da política exterior do período 1889-1930 diz respeito a um processo de manutenção de uma antiga tendência. Neste período veremos uma evidente preocupação do governo brasileiro em demarcar legalmente todas as fronteiras do País, confirmando, desta forma, uma inclinação que data desde a época colonial, ou seja, a marcha para o Oeste do continente.

Quanto aos citados eixos, notaremos que ambos têm no período em que o Barão do Rio Branco ocupou a Pasta das Relações Exteriores (1902-1912) o seu mais perfeito exemplo: aproximação entre Rio de Janeiro e Washington e a solução jurídica definitiva das questões fronteiriças pendentes com diversos países vizinhos⁽¹³⁾.

As relações Brasil—Estados Unidos — entre a parceria e a convivência

As relações Brasil—Estados Unidos durante o período da Primeira República construirão as linhas de base de um novo subsistema de poder que tem nos Estados Unidos seu centro hegemônico. Neste subsistema ao Brasil caberá, cada vez mais, o papel de típico país agroexportador e importador de produtos manufaturados, recebendo o apoio político eventual do “grande irmão” norte-americano e aceitando, em conseqüência, a função de aliado natural da grande potência.

Ou seja, é na Primeira República que a influência norte-americana obtém bases sólidas no Brasil. Este processo se confundirá com a perda da preeminência britânica, vigente no País muito antes de sua independência. De fato, a denominação inglesa no Brasil data do século XVII, quando a fixação de tratados entre Portugal e Inglaterra concedeu vantagens econômicas importantes aos comerciantes ingleses.

Assim, sem significar absolutamente uma ruptura, a aproximação entre o Brasil e os Estados Unidos se concretiza passo a passo. Este processo culmina com a transformação da monarquia em república, mas vários sinais de sua existência podem ser apontados muito antes de 1889.

Desde a chegada da corte portuguesa ao Brasil em 1808 até a independência, em 1822, a penetração econômica e a influência política britânica no País alcançarão uma dimensão formidável. Em 1810 Portugal

(13) Desta forma, não concordamos com BURNS, Bradford. “As relações internacionais do Brasil durante a Primeira República”. *História geral da civilização brasileira*. Tomo 11. V. 2. São Paulo, DIFEL, 1977. P. 377, quando o autor afirma que “a diplomacia brasileira mudou acentuadamente durante a Primeira República”. Afirma o autor que, ao observar-se a política externa brasileira do período em questão, constata-se três mudanças, quais sejam: o deslocamento do eixo diplomático de Londres para Washington, a demarcação de fronteiras e o começo de uma participação mais ativa do Brasil nas questões hemisféricas e mundiais. Consideramos, como ver-se-á a seguir, tais questões relevantes, mas a elas damos uma outra interpretação.

conclui um novo tratado com a Inglaterra através do qual esta consolida sua posição de potência privilegiada no Brasil que será mantida no Império independente por um novo acordo comercial firmado em 1827.

Por volta de 1850, o governo imperial brasileiro, mais seguro de sua estabilidade, começa a atuar politicamente de forma mais independente com relação à Inglaterra. A partir de então, sua atitude será a de manter-se politicamente mais distante da Inglaterra e das potências européias de forma geral, e mais aberto economicamente aos países que nele desejassem investir. Assim, do ponto de vista comercial, não hostiliza os interesses britânicos, mas não pretende mantê-los em troca de favores especiais (14).

A contrapartida a este distanciamento com relação à Inglaterra é a concomitante aproximação do Brasil aos Estados Unidos, e neste sentido, o ano de 1869 é outra data de referência. Em maio desse ano, parte do Rio de Janeiro o General James Walson Webb, representante dos Estados Unidos no Brasil desde 1861. Se desde a independência do Brasil suas relações com os Estados Unidos tinham sido cordiais, movidas, entre outras coisas, pelos evidentes interesses norte-americanos no mercado brasileiro, a presença do General Webb no País significa um período de importantes tensões. Afirma-se que é por causa de atitudes de Webb que o governo brasileiro suspeitou que os Estados Unidos se mostravam mais simpáticos às repúblicas envolvidas na Guerra do Paraguai (1864-1870) do que à monarquia brasileira (15).

Ao sucessor de Webb, Henry T. Blow, caberá consertar os equívocos resultantes da atuação de seu colega e restaurar as relações de cordialidade entre seu país e o Brasil. Um dos primeiros indícios desta reaproximação é a visita que D. Pedro II faz aos Estados Unidos em 1876, por ocasião da "Centennial Exhibition". Outras evidências do reestabelecimento de relações amistosas entre os dois países são, entre outras, o decreto brasileiro concedendo a uma firma americana condições vantajosas para construir linhas de telégrafo submarinas ligando o Rio de Janeiro a cidades do Norte do Brasil e à Argentina, o subsídio dado a uma outra companhia norte-americana para o estabelecimento de uma linha de barco a vapor entre o Rio de Janeiro e o Pará etc. (16). A Inglaterra, comercialmente sobretudo, monopolizará por muitos anos ainda o lugar de maior importância na economia brasileira. No entanto, à época, os Estados Unidos

(14) Ibid. p. 340. Com relação ao sentimento de revolta contra o intervencionismo britânico ver CERVO, Amado Luiz. *O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Op. cit., que mostra que o assunto era dos temas de política externa mais debatidos à época (décadas de 1850 e 1860, sobretudo) pelo parlamento brasileiro.

(15) WILL, Lawrence F. *Diplomatic relations between the United States and Brazil*. Durham, Duke University Press, 1932, pp. 259-60.

(16) Neste sentido HILL, Lawrence F. Ibid., p. 261, dá outros exemplos.

já se constituem no principal mercado para a borracha e o café brasileiros, produtos de fundamental importância na economia da Primeira República.

Em 1881, o Brasil aceita o convite norte-americano para participar da Primeira Conferência Pan-Americana, a realizar-se em Washington. A reunião é adiada e, sete anos mais tarde, novamente convidado, o Brasil repete sua aceitação para dela participar⁽¹⁷⁾. E mais, nela “o governo brasileiro deu seu leal apoio”⁽¹⁸⁾ aos vários projetos propostos pelo governo norte-americano, cujo objetivo maior era o de promover aspectos comerciais das relações interamericanas. A mais importante realização da Conferência de 1889 foi a criação do Bureau Comercial das Repúblicas Americanas, com sede em Washington.

É em meio à Primeira Conferência Pan-Americana que chega aos Estados Unidos a notícia da proclamação da república brasileira e, com ela, termina o “período de negligência amistosa”⁽¹⁹⁾ dos Estados Unidos em relação ao Brasil. Do lado brasileiro, o término do governo monárquico engendrará, de modo geral, as relações mais cordiais com seus vizinhos latino-americanos e consolidará sua aproximação diplomática à “grande república do norte”.

Cabe frisar que a própria natureza institucional do novo governo brasileiro conduz a uma aproximação com relação à América republicana, enquanto o separa das potências monárquicas do Velho Continente. Sintoma deste fenômeno é o já referido rápido reconhecimento do novo governo brasileiro pelos países americanos, contrastando com a demora por parte dos governos europeus em fazê-lo.

Ainda no que diz respeito às relações com os Estados Unidos, o período imediatamente posterior à proclamação da república corrobora os já existentes vínculos com o “grande vizinho do Norte”. Passos importantes são dados para intensificar as trocas comerciais entre os dois países. Em 1891 ambos concordam em outorgar-se vantagens comerciais recíprocas, segundo as quais os principais produtos de exportação brasileira — incluindo o café, o açúcar e a borracha — entrariam livremente, ou quase, no mercado norte-americano, enquanto que o Brasil concede aos produtos americanos o mesmo tratamento⁽²⁰⁾.

(17) Embora outras conferências regionais, de caráter essencialmente político, tenham se realizado no continente anteriormente a 1889, o Brasil sempre recusou sua participação: o Congresso do Panamá (1826), o Congresso Americano em Lima (1847), o Congresso Continental, em Santiago (1856), a Convenção de Washington (1856), e o Segundo Congresso Americano, Lima (1864).

(18) BURNS, E. Bradford. *The unwritten alliance; Rio Branco and Brazilian-American relations*. New York, Columbia University Press, 1966, p. 262.

(19) *Ibid.*, p. 60.

(20) Em 1894 o Congresso brasileiro se negou a permitir a continuidade deste acordo. Os Estados Unidos, por seu lado, continuaram a importar quase todos os principais artigos brasileiros sem restrições tarifárias ou quantitativas, em virtude do Dingley Tariff Act, de 1897.

É interessante lembrar também o episódio da Revolta da Armada, em 1893-4, dos primeiros graves problemas enfrentados pelo governo republicano, no qual este pôde contar com o apoio decisivo dos oficiais norte-americanos estacionados na Baía do Rio de Janeiro, contra a insurreição liderada pelo Ministro da Marinha, Almirante Custódio José de Melo, que abandonara seu Ministério e, com 16 navios em estado de revolta ameaçava bombardear a capital do País e derrubar o governo⁽²¹⁾. Da mesma forma, o fato de, em 1895, o Presidente Cleveland, árbitro do *diferendo* com a Argentina, dar ganho de causa às reclamações brasileiras sobre o território de Missões, contribui para o fortalecimento dos laços entre os dois governos.

No que diz respeito à política continental, temos a participação brasileira em todas as conferências pan-americanas que acontecem até o final da Primeira República⁽²²⁾. Estas conferências têm como ponto comum o esforço norte-americano de promover a liberalização das trocas comerciais com os países latino-americanos, enquanto que despolitiza ao máximo suas relações com o continente. Ou seja, o objetivo é o de dar às relações inter-americanas um conteúdo de cooperação essencialmente técnica, onde ao comércio será dado um lugar privilegiado.

Neste sentido, a Terceira Conferência Pan-Americana, realizada no Rio de Janeiro em 1906 (de 23-7 a 27-8-1906), período de Rio Branco é bastante expressiva. Na ocasião as relações interamericanas apresentam-se especialmente tensas em consequência da política do "big stick" de Roosevelt e das intervenções norte-americanas no Panamá (1903-1904) e na República Dominicana (1905). À atitude de suspeição dos países latino-americanos e às propostas destes objetivando discutir a situação política do momento a reação norte-americana é de omitir da agenda da conferência toda e qualquer questão de caráter político, no que pôde contar com a cumplicidade brasileira. A reunião testemunha a importância que o ministro Rio Branco dá às relações de amizade com a potência norte-americana, e vice-

(21) Para LAFEBER, Walter. "United States depression diplomacy and Brazilian revolution, 1893-1894". *Hispanic American Historical Review*, V. 40, nº 1, 1960, pp. 107-8, a atitude do governo norte-americano durante a revolta, apoiando o governo brasileiro, explica-se pelas consequências nefastas aos interesses econômicos norte-americanos, caso os rebeldes fossem vitoriosos. Sobre o assunto, ver também o ponto de vista de CALHOUN, Charles W. "American policy towards the Brazilian naval revolt of 1893-94: a reexamination". *Diplomatic history*, V. 4, nº 1, 1980, pp. 39-56.

(22) Portanto, a já citada Primeira Conferência Pan-Americana, realizada em Washington, em 1889; a Segunda Conferência Pan-Americana, na Cidade do México, em 1901; Terceira Conferência Pan-Americana, no Rio de Janeiro, em 1906; a Quarta Conferência dos Estados Americanos, em Buenos Aires, 1910; a Quinta Conferência dos Estados Americanos, em Santiago, 1923, e, finalmente, a Sexta Conferência dos Estados Americanos, em Havana, em 1928.

versa. Para o evento, a cidade do Rio de Janeiro é substancialmente modernizada a fim de bem impressionar seus visitantes. Do lado norte-americano, o Secretário de Estado Elihu Hoot desloca-se em pessoa para liderar sua delegação. "Sua presença enfatiza o predomínio do Brasil sobre os outros países sul-americanos, e foi um testemunho do sucesso da política de Rio Branco de aproximação [com os Estados Unidos]" (23).

Em 1907 (15-6 a 18-11), realiza-se em Haia a Segunda Conferência da Paz. A exemplo da Primeira, realizada em 1899, esta Conferência tem como objetivo limitar a corrida armamentista que a época experimenta, assim como encontrar modalidades pacíficas para a solução de controvérsias internacionais. Embora convidado, o Brasil não havia participado da Primeira Conferência. À Conferência de 1907 o Brasil participará, tendo como chefe de sua delegação Rui Barbosa.

Os resultados alcançados pela Segunda Conferência da Paz estiveram muito aquém dos objetivos que a inspiraram. Mesmo assim, nela são discutidas importantes questões, como a aplicação da arbitragem obrigatória, a adoção de medidas que atenuassem os males da guerra e a doutrina Drago, ou seja, a ilegalidade do emprego da força para a cobrança de dívidas contratuais públicas.

Sobre a atuação da delegação brasileira em Haia, são elucidativas as observações de Hildebrando Accioly que lembra que "muito útil nos foi o conhecimento prévio, graças a Joaquim Nabuco (embaixador brasileiro em Washington) das instruções dadas à Delegação norte-americana. Isto serviu para nos orientar melhor sobre alguns pontos" (24).

Ainda neste período, o Brasil consegue resolver vários conflitos territoriais com os países vizinhos. O desempenho do Barão do Rio Branco tornou-se memorável pela extrema habilidade com que lidou com tais questões, conseguindo encontrar quase sempre uma solução inteiramente favorável às teses brasileiras. Este tema será objeto do próximo título do presente artigo.

A Primeira Guerra Mundial é também um evento que reforçará significativamente as boas relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Os dois países observam uma atitude de "neutralidade armada" até o mês de abril de 1917, quando o Congresso norte-americano aprova a declaração de estado de guerra contra as Potências Centrais, e o Brasil interrompe as relações diplomáticas com a Alemanha (11 de abril de 1917). Em 26 de outo-

(23) BURNS, E. Bradford. *The unwritten alliance; Rio Branco and the Brazilian-American relations*. Op. cit., p. 113.

(24) ACCIOLY, Hildebrando. "O Barão do Rio Branco e a 2ª Conferência de Haia". *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. V. 187. Abril-junho 1945, p. 70.

bro de 1917, o Congresso brasileiro reconhece o estado de guerra contra a Alemanha.

Dos países latino-americanos, além do Brasil, somente sete declararam guerra ao Eixo (Cuba, Costa Rica, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua e Panamá — todos países centro-americanos), cinco romperam relações diplomáticas com a Alemanha (Peru, Bolívia, Uruguai, Equador e República Dominicana), e sete mantiveram-se neutros (Argentina, Chile, Colômbia, México, El Salvador, Venezuela e Paraguai). Da América Latina, somente Cuba e o Brasil têm uma participação mais ativa como reais beligerantes.

A contribuição brasileira enquanto parte beligerante da Primeira Grande Guerra deu-se principalmente através do fornecimento de alimentos aos Estados Unidos e às Potências Aliadas, do suprimento de manganês, utilizado na fabricação de armamentos, e da utilização de 46 navios alemães ancorados em portos brasileiros e requisitados pelo governo⁽²⁵⁾.

Embora tenha tido um papel modesto na Primeira Guerra, a participação brasileira no conflito deu direito ao país de estar presente ao lado das potências vencedoras na Conferência da Paz de Paris, em 1919. Na conferência, o Brasil alcança resultados positivos em duas questões de seu interesse: obtém o pagamento do café recebido pela Alemanha em 1914, assim como adquire a propriedade dos navios alemães apreendidos em portos brasileiros durante a guerra, mediante indenização. Para a obtenção de resultados favoráveis destas questões, os diplomatas brasileiros puderam contar com o apoio do Presidente Woodrow Wilson⁽²⁶⁾.

É interessante registrar as impressões de Epitácio Pessoa, chefe da delegação brasileira à Conferência da Paz de 1919. Escreve ele, durante a Conferência, um telegrama enviado ao Ministro das Relações Exteriores no Rio de Janeiro: “aqui tudo será decidido exclusivamente cinco grandes potências acordo seus interesses ou pontos de vista individuais sendo presença pequena nas nações destinada apenas dar aparência liberal organização Conferência”⁽²⁷⁾.

No imediato pós-guerra, o Brasil participa da Liga das Nações como membro originário, em virtude de ter sido signatário dos acordos de paz. Na primeira organização política internacional de caráter universal, o Brasil tem uma atuação marcante, colaborando, inclusive, como membro não permanente de seu Conselho, desde a criação da Organização até 1926.

(25) Para maiores informações ver MARTIN, Percy Alvin. *Latin Americana and the war*. Baltimore, the Johns Hopkins Press, 1925.

(26) BELLO, José Maria. *História da República (1889-1954)*. Op. cit., p. 298.

(27) *Conferência da Paz, diplomacia e direito internacional*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, Instituto Nacional do Livro, 1961. (Obras completas de Epitácio Pessoa. V XIV), p. 8.

Em 1926, o Brasil se retira da Liga das Nações em protesto por não ter obtido um lugar permanente no Conselho. Entende o governo brasileiro que o continente americano tinha direito a uma vaga permanente no Conselho. Em função da ausência dos Estados Unidos na Liga das Nações, já que o Congresso norte-americano não ratificara os acordos de paz de 1919, ao Brasil caberia ocupar cargo tão importante.

Ao se retirar da Liga das Nações, declara Afrânio de Melo Franco, representante brasileiro no Conselho, que a decisão do governo do Brasil é de declinar a honra de participar da Organização e esperar uma solução definitiva ao seu pedido "em vista da representação permanente da América (no) referido Conselho" (28). Assim, o Brasil dá a notificação formal de sua saída da Liga das Nações no dia 14 de junho de 1926.

O avanço para o Oeste: as questões territoriais

Não causa surpresa o fato de que os espanhóis não tenham ocupado uma imensa parte da América do Sul, já que cedo perceberam que seria impossível defender todo o território que lhes atribuía o Tratado de Tordesilhas (1494). Os interesses espanhóis estavam centrados no eixo México-Peru e em seus pontos de acesso — o Caribe e o Rio da Prata. Em conseqüência, uma grande extensão do território da América meridional, compreendendo a Amazônia e as terras centrais, foram negligenciadas pelos conquistadores espanhóis. Por outro lado, fato impressionante é a ocupação precoce da América meridional graças às expedições bandeirantes. De fato, a penetração realizada pelos exploradores paulistas e a demarcação desse imenso território dá-se um século antes do norte-americano (29).

Segundo a Geopolítica, ótica muito cara aos estudiosos latino-americanos, o Brasil seria um país "geopoliticamente favorecido" (30). O critério utilizado para a caracterização do favorecimento, ou não, é a quantidade de território adquirido ou perdido pelo País ao longo de sua história. Desta forma, por ter alterado seu território para o oeste da linha de Tordesilhas, aumentando sua superfície em mais de 200%, o Brasil desfrutaria da condição de país muito favorecido do ponto de vista geopolítico.

É fato indiscutível a paternidade da diplomacia brasileira sobre o conceito do *uti possidetis de facto*. O que se contesta, no entanto, é a legitimidade de sua invocação. A idéia essencial do *uti possidetis* é aquela segundo a qual os Estados latino-americanos herdariam respectivamente os

(28) *Journal Official*. So leté des Nations. Juin 1926, p. 56.

(29) FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 22ª ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1987, p. 56.

(30) Expressão criada por Genaro Arriagada. Cf. BARROS, Alexandre de Souza Costa. "Política exterior brasileña y el mito del barón". *Foro internacional*, V. 24, nº 1, julho-setembro de 1973.

territórios que pertenciam às potências colonizadoras. Rejeita a diplomacia brasileira a aplicação do *uti possidetis juris*, ou seja, a soberania baseada em título jurídico. A argumentação brasileira fundamenta-se na inaplicabilidade dos tratados hispano-lusitanos de 1750 (Tratado de Madri) e de 1777 (Tratado de San Ildefonso) por não terem sido ratificados pelo Tratado de Badajós, que colocou fim às hostilidades entre os dois reinos ibéricos em 1801. Assim, na ausência de títulos convencionais para estabelecer a delimitação entre o Brasil e seus vizinhos latino-americanos, a interpretação brasileira é a de que se deve fazer apelo à posse efetiva, ou seja, ao *uti possidetis de facto*.

Neste sentido afirma Hildebrando Accioly que o Brasil sempre defendeu que o *uti possidetis* traduzia a posse real e efetiva, “enquanto que seus vizinhos latino-americanos variaram em sua interpretação, seja aceitando a doutrina brasileira, seja sustentando uma outra concepção, segundo a qual o que se deve procurar é o direito à posse, independentemente da ocupação efetiva” (31).

Muito criticada tem sido essa concepção brasileira e sua “potencialidade expansionista”. Muitos juristas entendem que a aceitação correta e original do princípio do *uti possidetis* é aquela fundada em título jurídico, independentemente do caráter efetivo da posse. A expressão *uti possidetis* seria tão-somente uma abreviação do termo romano *uti possidetis juris*, ou seja, “não se poderia conceber uma herança colonial fundada em fatos ilícitos” (32).

Sem sombra de dúvida, o período da Velha República se destaca pelas soluções que a diplomacia pôde dar às complicadas questões fronteiriças com os países vizinhos, e, neste período, há que se destacar a figura do Barão do Rio Branco, cuja extrema habilidade garantiu quase sempre soluções favoráveis aos pontos de vista brasileiros.

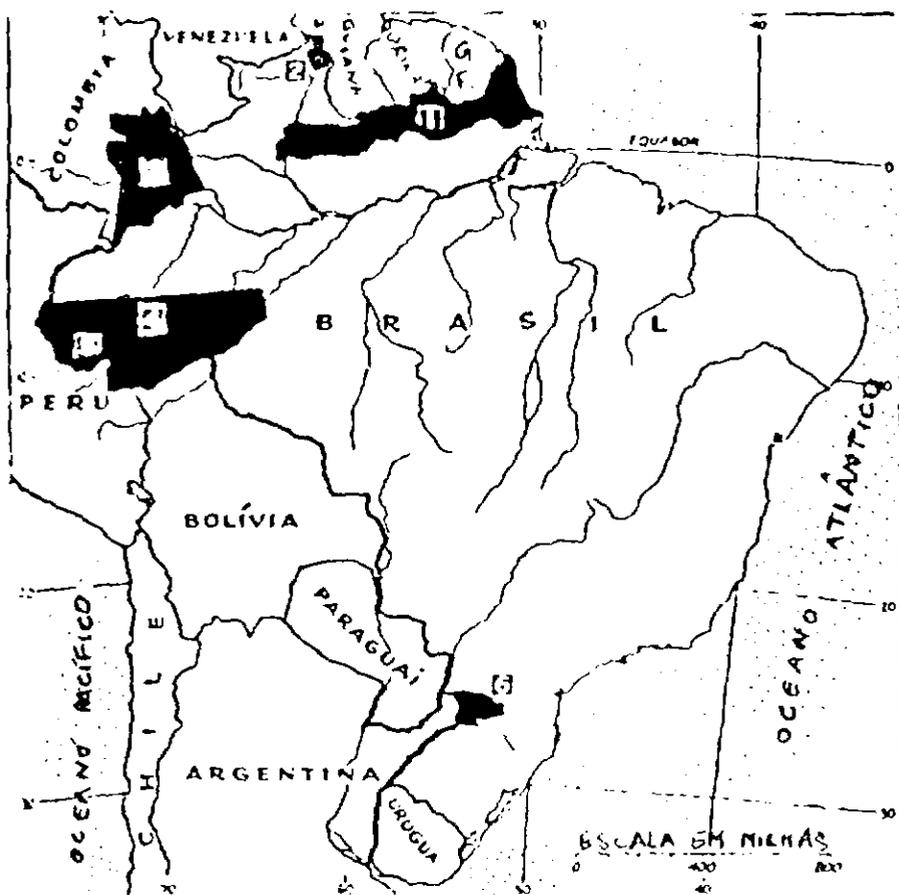
Neste sentido, afirma TEIXEIRA SOARES que “se nos déssemos ao trabalho de fazer certas indagações de caráter histórico, verificaríamos que, no período republicano, o Barão do Rio Branco foi, aos olhos do povo, a única personalidade (sem ser chefe de Estado) que se confundia com a própria noção de Pátria” (33). Ao barão e ao seu talento, creditam-se mais de 500.000 km² do atual território brasileiro.

(31) ACCIOLY, Hildebrando. “Le Brésil et la doctrine de l’uti possidetis”. *Revue de droit international*. Tomo XV, 1935.

(32) KOEN, Marcelo G. “La renaissance du principe de l’uti possidetis”. Artigo a ser publicado na *Revue générale de droit international public*.

(33) SOARES, A. Teixeira. “O barão do Rio Branco e a diplomacia brasileira”. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. V. 187. Abril-junho de 1945, p. 175.

Soluções territoriais alcançadas por Rio Branco



1. Guiana Francesa/Território do Amapá

Sentença Arbitral do Conselho Federal suíço, 19 de dezembro de 1900.

2. Guiana

Sentença Arbitral do rei da Itália, Victor Emanuel III, 6 de junho de 1904.

3. Colômbia

Tratado de Limites e Navegação, 24 de abril de 1907, revisto pelo Tratado de Limites e Navegação de 15 de novembro de 1928.

4. Peru

Tratado de Demarcação de Fronteiras, 8 de setembro de 1909.

5. Bolívia/Território do Acre

Tratado de Petrópolis, 17 de novembro de 1903.

6. Argentina/Tratado de Missões

Sentença Arbitral do presidente dos Estados Unidos, Grover, Cleveland, 5 de fevereiro de 1895.

In: BURNS, E. Bradford. *The unwritten alliance; Rio Branco and the Brazilian-American relations*. Op. cit., p. 41.

De 1902 a 1912 o Barão do Rio Branco ocupa o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Antes deste período, porém, o Barão já desempenhara um importante papel na questão de Missões, com a Argentina, e na questão do Amapá com a França.

O litígio entre o Brasil e a Argentina sobre o território de Missões tinha origem na fixação de um segmento das fronteiras entre os rios Iguazú e Uruguai. O Brasil sustenta que a linha divisória deveria estar formada pelos rios Pepiri-guaçu e Santo Antônio, enquanto que a Argentina primeiramente reclama como limite os rios Chapecó e o Chopim, para posteriormente transferir sua reclamação aos rios Chopim e Jangada. Em 1893, Rio Branco era nomeado Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em Missão especial junto ao governo dos Estados Unidos, escolhido pelas partes litigantes para pronunciar-se em sentença arbitral (Tratado de Arbitramento de 7 de setembro de 1889). Em 5 de fevereiro de 1895, o Presidente GROVER CLEVELAND dá seu laudo arbitral, favorável à reclamação brasileira.

A 1.º de dezembro de 1900, o Conselho Federal Suíço, escolhido como árbitro pelos governos do Brasil e da França, pronuncia-se sobre a questão dos limites entre o território do Amapá e da Guiana Francesa. A sentença arbitral adota integralmente o ponto de vista brasileiro, defendido por Rio Branco, em 1899 nomeado Ministro Plenipotenciário em Missão Especial junto ao governo suíço.

No período em que o Barão do Rio Branco foi o chefe da diplomacia brasileira (1902-1912), outros litígios territoriais são resolvidos:

A) *A questão do território do Acre, entre Brasil e Bolívia:* no final do século XIX este extenso território passa a chamar a atenção dos governos brasileiro e boliviano pela produção de borracha a partir da resina da seringueira e pela conseqüente imigração de uma massa de trabalhadores vindos das regiões mais pobres dos dois países. Em 1901 a questão se complica quando o governo boliviano assina um contrato com uma companhia norte-americana dando-lhe vastos poderes sobre o território em questão, como sua administração e coleta de impostos, a organização de uma polícia etc. O conflito foi definitivamente resolvido pelo Tratado de Petrópolis, de 17 de novembro de 1903, pelo qual o Brasil recebeu 191.000 km² do Alto Acre e a Bolívia cerca de 3.000 km² e uma indenização de 2 milhões de libras. Além disso, o Brasil se engajou a se entender com o Peru a propósito de inexatidões na definição de suas respectivas soberanias na região.

B) *Entendimento com o Peru sobre o Acre:* a 8 de setembro de 1909 o ministro Rio Branco e o plenipotenciário peruano assinaram o tratado que completou a determinação das fronteiras entre o Brasil e o Peru, e estabeleceu princípios gerais sobre o comércio e a navegação na região.

C) *Limites com a Guiana Inglesa:* na questão de limites com a Guiana Inglesa, Rio Branco participa das negociações preliminares que decidiram pelo arbitramento e Joaquim Nabuco é escolhido para defender os interesses brasileiros. Assim, em virtude do laudo arbitral do rei Victor Emanuel III, a 6 de junho de 1904, foram atribuídos à Inglaterra 13.000 km² e ao Brasil 9.000 km² da área disputada. Pelo fato de ter concedido aos ingleses mais do que haviam reivindicado, a decisão arbitral provocou descontentamento no Brasil, que, no entanto, aceitou a sentença.

D) *Limites com a Guiana Holandesa:* a 5 de maio de 1906, o ministro Rio Branco assina com o governo holandês o Tratado de Limites entre o Brasil e a Guiana Holandesa (hoje Suriname) localizada entre os rios Corentyne e Maroni, a costa atlântica e a Serra de Tumucumaque. O tratado de limites precisa como fronteira a linha dos rios que vão da Guiana Francesa até a Guiana Inglesa.

E) *Limites com a Colômbia:* finalmente, a 24 de abril de 1907 foi assinado com a Colômbia um tratado no qual o Brasil fazia concessões

sobre a navegação na bacia amazônica e obtinha em troca o reconhecimento das reivindicações territoriais brasileiras na região. Em 1928 e 1930 novos acordos foram assinados entre os dois países regulamentando as soluções de 1907.

Conclusão

Depois desta breve análise da política externa brasileira desde o final do século XIX até 1930, pode-se voltar a sintetizá-la em duas grandes linhas. A primeira linha é a de uma progressiva mudança que se dá na definição de um novo parceiro internacional em substituição à Inglaterra. Esta aproximação coincide, não casualmente, com a ascensão dos Estados Unidos enquanto potência política e econômica mundial. No que diz respeito à diplomacia brasileira, a crescente hegemonia dos Estados Unidos significará um gradativo, porém seguro, alinhamento dos interesses brasileiros aos interesses norte-americanos. Viu-se que a aproximação entre os dois países está consubstanciada por acordos comerciais e entendimentos políticos.

O segundo eixo da política externa na Velha República de respeito à regulamentação jurídica, ou seja, via meios legais, de uma enorme extensão de território fronteiriço com os países vizinhos. O estabelecimento definitivo de milhares de quilômetros de fronteira é o coroamento de séculos de expansão luso-brasileira para o oeste do continente. Esta expansão tem como corolário jurídico o conceito brasileiro de *uti possidetis de facto*, concepção contestada pelos países com os quais o Brasil tinha questões territoriais pendentes. O sucesso na obtenção do reconhecimento do ponto de vista da diplomacia brasileira nas disputas territoriais deve-se, em grande parte, à sua coerência quanto à natureza jurídica de suas reclamações, persistindo na defesa das mesmas linhas gerais durante os mais diversos governos.

Finalmente, cabe mais uma vez lembrar o período em que o Barão do Rio Branco ocupou a pasta das Relações Exteriores como referência mais notável das duas linhas básicas da diplomacia brasileira durante a Primeira República. Com efeito, é o barão figura chave da consolidação de uma política exterior que obedece a transformações que se dão mundialmente e que tem os Estados Unidos como centro hegemônico. Da mesma forma, Rio Branco se torna conhecido como o símbolo da grandeza territorial brasileira, já que contribuiu de forma decisiva para a solução pacífica de diversos conflitos territoriais do Brasil com seus vizinhos, alcançando um resultado vantajoso para o país.