

# Política Externa Brasileira

**EVAMAR BRITO**

Professor Doutor da Faculdade de  
Direito da UFMG

## 1. CONCEITO

Uma boa definição deve ser simples e concisa. Eis aí uma regra. A seguir temos uma definição que parece preencher estes requisitos: «Política externa de um Estado e a ação planejada, desenvolvida em relação a outros Estados e entidades internacionais, com a finalidade de realizar objetivos de interesse nacional».<sup>1</sup>

Da mesma maneira que age em relação à sua política interna, o Estado deve proceder, também, no seu relacionamento com os outros Estados, mediante a elaboração de um programa de ação. Para se atingir isso, alguns fatores precisam ser considerados, tais como a situação internacional, o valor que o Estado desfruta no concerto das nações, os recursos de que dispõe, e as prioridades quanto aos objetivos a atingir.

É fora de dúvida que este planejamento difere de um país para outro, assim como diferem os objetivos nacionais. Na comunidade internacional alguns Estados são mais poderosos política, militar e economicamente. Um país do mundo subdesenvolvido não pode, como é óbvio, ter as mesmas aspirações, em termos de política internacional, de uma nação desenvolvida

---

1. PLANO Jack C. e OLTON Roy, Dicionário de Relações Internacionais, 1969.

ou de uma potência mundial. Como tudo é relativo, cada qual elabora o seu plano de ação estribado na força e na influência que exerce na comunidade das nações.

Portanto, o planejamento da política externa de um Estado consiste na esquematização de uma linha de ação ou comportamento coerentes, visando atingir os objetivos nacionais, no relacionamento com outros Estados.

A análise da situação internacional é um elemento valioso, porque orienta quanto às tendências, ideologias, e blocos de interesse e poder que gravitam na órbita das nações. Um país de formação cristã e ocidental, como é o Brasil, preferirá se alinhar dentro do bloco ocidental, ou, então, junto das nações do chamado Terceiro Mundo. Contudo, nada impede que comercialmente mantenha negócios com todas as áreas do mundo, como acontece atualmente.

O exame prévio da situação mundial é, portanto, importante, e visa evitar que o Estado tome decisões precipitadas, que futuramente possam lhe trazer dissabores, ou desvantagens no relacionamento internacional.

Avaliar corretamente os recursos com que conta é outro fator de sucesso na política externa de qualquer Estado. Não apenas os recursos naturais e a situação geo-política, mas também, outros elementos que possam representar peso e poder no jogo de xadrês das nações. O Estado deve levar em conta o seu peso específico, isto é, deve agir de acordo com o seu poder nacional. E cabe à sua diplomacia fazer essa avaliação.

O plano deve explicitar, finalmente, as prioridades da política externa. Cada Estado tem as suas prioridades, que variam no tempo, de acordo com os governos e objetivos nacionais a atingir. No Brasil, por exemplo, alguns governos após 1964 estabeleceram as prioridades, na seguinte ordem: América Latina, Américas, mundo ocidental e resto do mundo, condicionando-as sempre ao interesse maior, o interesse nacional. Entretanto, o último governo da revolução, iniciado em 1979 com o presidente João Figueiredo, centrou a sua política externa em dois objetivos: integração da América Latina e dinamização do comércio exterior.

Por outro lado, como está expresso na definição examinada, esta ação estatal se desenvolve não só em relação a outros Estados, como acontecia outrora, mas, também em relação às entidades internacionais. Estas, hoje muito numerosas, como a ONU, OEA, OIT, MCE, OTAN, etc., têm os mais diversos objetivos, políticos, militares, econômicos e culturais. Criadas depois da primeira grande guerra mundial, programam regularmente reuniões e conferências internacionais, onde os Estados se encontram através de seus representantes diplomáticos e, mediante o diálogo franco e aberto, muitas vezes chegam à solução de suas divergências ou conflitos. Estes organismos constituem autênticos fóruns internacionais e, portanto, poderosos instrumentos de ação no mundo moderno, visando facilitar o bom convívio e a paz entre as nações.

Finalmente, resta dizer que o grande alvo da política externa é a realização dos interesses nacionais. Cada Estado visa atingir certos objetivos no relacionamento com outros Estados. Em tese, estes objetivos são a manutenção da paz, a preservação da soberania, o desenvolvimento interno e o prestígio internacional. Geralmente estes alvos a atingir fazem parte dos planos de governo, sendo alguns permanentes e outros transitórios. Os objetivos nacionais permanentes são os que compreendem interesses e aspirações vitais, essenciais, persistentes, como a integridade do território, a unidade da Nação, a afirmação da soberania. Dizem respeito à própria condição do Estado como pessoa da comunidade das nações. Os objetivos nacionais transitórios, como o nome sugere, são acidentais, passageiros, representados por alvos a atingir a médio e longo prazos, e uma vez alcançados deixam de ser perseguidos e de preocupar os governos.

Segundo alguns teóricos da Escola Superior de Guerra, os objetivos permanentes da política externa brasileira apontam prioritariamente para a América do Sul, no que tange à defesa de nosso extenso território e à conservação das divisas.

Contudo, convém não esquecer, que há outros igualmente importantes, como a preservação da soberania, que, por vezes é arranhada com a submissão do País à imposições externas,

de governos ou entidades supra-nacionais, como no caso dos acordos celebrados com o FMI sobre a dívida externa. Estes ajustes acentuam sempre a dependência econômica do País ao sistema financeiro internacional.

## 2. PRINCÍPIOS BÁSICOS

Alguns princípios já constituem tradição na política externa brasileira. São os seguintes: pacifismo, igualdade das nações, independência nacional e solidariedade coletiva.

### **Pacifismo**

Desde que o Brasil se transformou em um Estado independente, portanto, soberano, passamos a advogar a solução pacífica dos conflitos internacionais. Valorizamos o diálogo, a negociação e outros meios suasórios preconizados pelo Direito Internacional. Esta orientação foi sempre uma constante da diplomacia brasileira, salvo durante curto período, em que a Nação se viu envolvida em lutas com países vizinhos, ao tempo do Brasil-Império, na defesa da integridade territorial e da manutenção de nossas divisas. Contudo, já a partir das duas últimas décadas do século passado, a diplomacia brasileira voltou a encaminhar essas difíceis questões de divisas através de negociações diretas, e quando isso não foi possível, mediante a arbitragem internacional.

O Barão do Rio Branco, que esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores durante dez anos (1902-1912), considerado com justiça o patrono da nossa diplomacia, defendeu sempre este princípio, transformando-o em norma de ação rotineira de sua pasta. Durante sua longa gestão foram firmados inúmeros tratados, fruto do diálogo e da negociação. E, de lá para cá esta mesma linha de conduta vem sendo seguida pela diplomacia brasileira.

O princípio da solução pacífica dos conflitos internacionais é tão importante para o direito pátrio, que está inscrito na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, no art. 7º, que estabelece:

«Os conflitos internacionais deverão ser resolvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participe. Parágrafo único. É vedada a guerra de conquista».

Mas, desde a proclamação da república este princípio se acha inserido no direito constitucional brasileiro, conforme se vê do art. 34, inciso 11 e art. 88 da Constituição de 1891 e, art. 4º da Carta de 1946.

E, está tão arraigado na consciência do brasileiro, que os sociólogos já afirmam que o pacifismo constitui até mesmo uma característica da nacionalidade.

### **Igualdade das Nações**

É outro preceito básico da política externa brasileira. Bem antes de ser incorporado à Carta da ONU, o Brasil já o defendia na Conferência de Haia (1907), pela palavra brilhante de um dos maiores brasileiros, Rui Barbosa. Ele declarou então, que o Brasil reconhecia como essencial essa norma, que não distingue tamanhos nem riquezas, no campo jurídico-político.<sup>2</sup> Ela se traduz pelo tratamento em igualdade de condições entre países ricos e pobres, desenvolvidos e subdesenvolvidos.

No campo doutrinário constitui um dogma bastante firme, defendido com entusiasmo por Bentham e outros internacionalistas, que passaram a fazer a sua apologia. Finalmente, foi aceito e aprovado na Conferência de Genebra (1922).

Entretanto, frequentemente este princípio é desrespeitado por alguns Estados, principalmente pelas grandes potências, quando os seus interesses estão em jogo.

O Brasil o tem defendido em várias outras oportunidades, como nas conferências internacionais da ONU e da OEA, nas reuniões realizadas entre países ricos e pobres, e dos países do chamado Terceiro Mundo.

---

2. PERDENEIRAS, Raul. *Direito Internacional Compeliado*, 8a. edição, 1944.

### **Independência Nacional**

O Estado ao tornar-se independente adquire a soberania, que é o poder de autodeterminar-se interna e externamente. Internamente a soberania exclui a interferência de qualquer outro poder. Ela é suprema e constitui a última instância em tudo que diz respeito aos interesses da comunidade estatal. Na sua dimensão externa, a soberania exclui a interferência de outros Estados, nas decisões relativas aos interesses nacionais.

O Estado se faz respeitado perante a comunidade das nações, pela submissão aos princípios do Direito Internacional, e particularmente aos tratados que subscrever. Dentre aqueles princípios está o de não intervir em negócios internos de outro Estado e, como corolário, não permitir a intervenção estranha na sua política interna ou externa.

Não seria soberano o Estado que fosse dominado, por exemplo, por grupos econômicos externos ou entidade supra estatal, capaz de influir em suas decisões políticas, e orientar neste ou naquele sentido qualquer aspecto da política nacional.

O Brasil sempre defendeu o princípio da não intervenção, quer em relação à sua política interna ou externa, quer no que concerne à situação da política de qualquer outro Estado. E, a prova mais evidente disso, são os veementes protestos do Itamarati nos casos de violação de direitos ou intervenções em Estados pequenos ou fracos, por nações mais fortes militar ou economicamente, quer no mundo ocidental, quer na área de influência das repúblicas socialistas.

### **Solidariedade Coletiva**

A solidariedade entre as nações constitui sólida base da boa convivência internacional. Ela se manifesta principalmente nos momentos de maiores dificuldades por que costumam passar os povos.

Mas, no caso dos países do Novo Mundo, esta solidariedade coletiva tem um nome especial, Panamericanismo. Segundo Hidelbrando Accioly, o «Panamericanismo é uma força de solida-

riedade que une espiritualmente os povos deste continente. «É uma identidade de ideais e interesses que norteiam os países das Américas, visando a solidariedade continental, como resultado de razões históricas e geográficas.

O Panamericanismo tem as suas raízes nas idéias pregadas por Simón Bolívar e na doutrina de James Monroe. Preocupado com a consolidação da independência política dos países da América Latina, Simón Bolívar lançou a idéia de defender esses interesses, através do diálogo entre eles, convocando para isso o Congresso do Panamá (1826). Reforçando esses ideais, e colimando o mesmo fim, surgiu, mais ou menos na mesma época, a doutrina de James Monroe (1823), que proclamava o seguinte: a) Os Estados constituídos na América têm indiscutível direito de independência e soberania; b) Os Estados europeus não podem intervir nos negócios internos dos Estados americanos e nem nos negócios entres eles; c) O território americano não é passível de conquista e a sua ocupação só pode ser feita por Estados americanos.<sup>3</sup>

De lá para cá o movimento veio se afirmando cada vez mais através da União Pan-Americana, criada em 1889, e do surgimento em 1948, da Organização dos Estados Americanos — OEA. Hoje, o Panamericanismo assenta as suas bases na Carta da Organização.

Desde os primeiros momentos, o Brasil defendeu com entusiasmo os ideais panamericanos.

### 3. HISTÓRICO

#### Introdução

É possível dividir a história da política externa brasileira em dois períodos. O primeiro iniciando em 1822, ano da Independência, se estende até o fim do Império, no ano de 1889; e, o segundo, com início na data da proclamação da República vem até os nossos dias.

---

3. PERDENEIRAS, Raul. Op. cit.

Contudo, há autores que preferem três períodos, ou seja, além dos dois referidos acima, mais um, anterior, correspondente ao tempo em que o Brasil era uma colônia de Portugal. A rigor, os fatos ocorridos durante esse longo período do Brasil-Colônia pertencem mais à história da diplomacia de Portugal, porque o Estado brasileiro só nasceu em 1822, com a independência da nação. Daí a nossa preferência por dois períodos, apenas.

Entretanto, como os fatos dessa fase da história pátria são da maior importância para a formação territorial do Estado brasileiro, e têm grande interesse para os estudiosos, vamos resumí-los em poucas linhas.

Além da bula «Inte coetera» (1493) do Papa Alexandre VI e do Tratado de Tordesilhas (1494), que acertaram a divisão das terras a serem descobertas entre Espanha e Portugal, os lances mais característicos da diplomacia portuguesa dessa fase, em relação à colônia brasileira, foram:

- a) a luta para consolidar as conquistas portuguesas que ultrapassavam o meridiano de Tordesilhas, penetrando em território que devia pertencer à Espanha, de acordo com os documentos referidos acima;
- b) a consolidação do domínio português sobre os territórios ocupados, por força do Tratado de Madrid (1750), assinado pelos dois países, por inspiração do brasileiro Alexandre de Gusmão. Este documento reconhecia o domínio português sobre os referidos territórios, ao consagrar o princípio do «ut possidetis», segundo o qual, aquele que possuía de fato o território passava a possuí-lo, também, de direito.

Este tratado teve o mérito, ainda, de apaciar as lutas entre Espanha e Portugal, na disputa das terras descobertas na América. Contudo, novos atritos surgiram posteriormente entre os dois países, daí resultando mais tarde novos acordos, que alteravam tratados anteriores.



**Primeiro período: Império (1822 a 1889)**

Obtida a independência política da Nação brasileira, alguns problemas estavam a exigir solução urgente, por parte dos novos dirigentes. O primeiro deles era o reconhecimento do Estado brasileiro pela comunidade das nações.

Apesar do momento histórico não ser muito favorável, este problema foi enfrentado com determinação pelo governo recém constituído. Nessa época a Santa Aliança dominava a Europa, e defendia o princípio da legitimidade do poder dos reis, sendo, portanto, contrária à independência das colônias do Novo Mundo.

Contudo, contando com o apoio dos Estados Unidos, que desde logo reconheceram a nossa independência, e fizeram uma proclamação que ficou conhecida como «doutrina Monroe» (1823), e, ainda, com os bons ofícios da Inglaterra, interessada em continuar mantendo laços comerciais com o Brasil, conseguimos superar as dificuldades, e firmar um tratado com Portugal, em 1825, no qual se reconhecia a nossa maioria política. A partir dessa data, pouco a pouco, os demais países foram reconhecendo o novo Estado soberano.

Apesar dos tratados celebrados entre Portugal e Espanha ao tempo do Brasil-Colônia, persistiram as divergências e conflitos de divisas com as antigas colônias espanholas, mesmo depois da independência do Brasil. Esta, foi outra questão difícil que o governo do Império teve de enfrentar.

Efetivamente, com o reinício das guerras entre Portugal e Espanha, os tratados foram rompidos e, em consequência, passou a prevalecer o princípio do «ut possidetis» em matéria de divisas. Acontece que o Brasil pretendia que este princípio tivesse por base a posse, enquanto as colônias espanholas o aceitavam com fundamento em justo título.

Criado o impasse, o Brasil não teve outra alternativa a seguir para manter as conquistas territoriais, fruto da colonização portuguesa, senão defender com força armada o seu território contra incursões alienígenas. Aí está a razão dos diversos

conflitos que marcaram esta fase de nossa história, como as questões do Prata, da Banda Oriental, as intervenções ao tempo de Oribe e Rosas, a guerra do Paraguai e outros.

Contudo, nos últimos tempos do Império as intervenções armadas foram substituídas pelas negociações diplomáticas. Diversas questões de divisas começaram a ser estudadas e encaminhadas para uma solução negociada, que, somente chegaram a bom termo nos primeiros anos da República.

Em relação à Europa, a política externa desse período se limitou ao comércio com a Inglaterra, e em seguir-lhe a orientação quanto ao relacionamento internacional. Isso por três motivos: a) porque preferimos continuar mantendo com aquele país, os acordos comerciais existentes ao tempo do Brasil-Colônia; b) em reconhecimento pela mediação da Inglaterra junto a Portugal, no episódio de nossa independência, e; c) porque a Inglaterra era a maior potência mundial daquela época.

O nosso relacionamento com os Estados Unidos era de pouca importância, mantendo-se mais no plano dos ideais do Panamericanismo. Além disso, a grande Nação Americana passava por uma fase de isolacionismo, só adquirindo importância mundial depois da primeira grande guerra.

## **Segundo período: República**

### **De 1889 a 1930**

Proclamada a República em 15.11.1889, o novo regime deparou, desde logo, com dois problemas a resolver no campo da política externa.

O primeiro foi o reconhecimento internacional da nova ordem instalada no País. A rigor, não houve dificuldades para se conseguir isso. Exceção feita à França, que condicionou o reconhecimento a que o Brasil aceitasse submeter à arbitragem um litígio de divisas com a Guiana Francesa, todos os demais países aceitaram a nossa situação.

A segunda tarefa, bem mais difícil e complexa, a definição das divisas com os países vizinhos, coube ao Barão do Rio Branco, titular do Ministério das Relações Exteriores, no período

de 1902 a 1912. Dentre esses litígios a equacionar, quatro avultavam em complexidade e urgência: as questões com a Argentina, França, Inglaterra e Bolívia.

O litígio com a Argentina, conhecido também como «Questão de Palmas», tinha por objeto uma área de trinta mil quilômetros quadrados, delimitada pelos rios Pequirí ou Peperí-Guaçu, Santo Antônio, Iguaçu, Chopim, Chapecó e Uruguai.

Conforme o Tratado de Madrid (1750), e os seus demarcadores, a divisa entre o Brasil e a Argentina devia seguir o curso dos dois primeiros rios citados. Era apenas isso que o Brasil queria; porém, a Argentina não concordava e reivindicava toda a área.

Não se chegando a uma solução negociada, os dois países concordaram em submeter a questão à arbitragem internacional, e escolheram para árbitro o presidente Grover Cleveland, dos Estados Unidos. Funcionou como advogado, pelo lado brasileiro, o Barão do Rio Branco e pelo lado argentino, o internacionalista Zeballos.

Na sua defesa o Brasil invocou o princípio do «ut possidetis», e conseguiu provar que toda a população da região contestada era de nacionalidade brasileira.

Em face disso, e como já era esperado, a decisão arbitral de 05.02.1895 nos foi favorável, e permitiu a incorporação definitiva ao território nacional de toda a área contestada.

A maior consequência dessa vitória diplomática, como muito bem afirma Delgado de Carvalho, foi fazer desaparecer a ameaça que pesava sobre o Brasil, de ver o seu extremo sul «peninsulado» entre o oceano e o território argentino.<sup>4</sup>

E, assim, ficou prevalecendo a divisa pelos rios Pequirí ou Peperí-Guaçu e Santo Antônio, como pretendia o Brasil.

A controvérsia com a França, denominada «Questão do Amapá», estava localizada na divisa com a Guiana Francesa. A área da disputa ficava contida dentro do seguinte perímetro: começando na cabeceira do rio Amapari, segue por este descendo

---

4. CARVALHO Delgado de. *Organização Social e Política Brasileira*, 3a. edição, 1969.

até encontrar o rio Araguari; por este abaixo até a sua foz no oceano Atlântico. Daí, subindo pela costa marítima até o cabo Orange e a foz do rio Oiapoque; por este rio subindo até confrontar a cabeceira do rio Amapari, onde teve início.

Os direitos brasileiros estavam assegurados no primeiro Tratado de Utrecht (1713), celebrado entre Portugal e a França. Novamente como advogado do Brasil, o Barão do Rio Branco conseguiu convencer o árbitro, o Conselho Federal Suíço, da justeza da causa brasileira.

Em conseqüência, a decisão arbitral de 1.12.1900 nos foi favorável, reconhecendo o direito do Brasil ao território contestado. A divisa com a Guiana Francesa ficou mesmo onde o Brasil queria, isto é, no Rio Oiapoque que é o mesmo rio Vicente Pinzón do Tratado de Utrecht, contrariando, assim, a pretensão francesa que defendia a divisa pelo rio Araguari. Com mais esta vitória, o Brasil incorporou ao seu território uma área aproximada de cinqüenta mil quilômetros quadrados.

O problema com a Inglaterra versava sobre a divisa de nosso país com a Guiana Inglesa, e ficou conhecido como «Questão do Pirara».

Em 1814 a Inglaterra recebeu da Holanda, em transação, um extenso território, ao norte do Brasil. Alguns anos depois, o governo inglês encarregou o alemão naturalizado inglês Roberto Schomburk de demarcá-lo. Ao concluir os trabalhos, o demarcador considerou uma faixa do território brasileiro como sendo de propriedade inglesa. Ciente do fato, o Brasil protestou junto ao governo inglês, e a região foi neutralizada em 1842, surgindo daí o litígio.

A área da disputa, com trinta e três mil e duzentos quilômetros quadrados, estava compreendida dentro do seguinte perímetro: iniciando no monte Roraima, na serra de Pacaraima, segue em direção à cabeceira do rio Cotingo; por êste descendo até o rio Surumú e, por este abaixo até encontrar o rio Tacutú; daí, por este acima até a barra do primeiro rio á direita, e por este subindo até a sua cabeceira na serra de Acaraí. Segue por esta até confrontar a cabeceira do rio Rupununi; e, por este

abaixo até a grande volta de noventa graus, quando se deixa este rio e ganha a direção da cabeceira do rio Mahú; daí em rumo ao monte de Caburaí e, deste em rumo ao monte Roraima.

O diplomata Joaquim Nabuco produziu a defesa do Brasil, com base nos princípios do «título embrionário» (em que um Estado tem direito ao território mesmo no caso de a ocupação sobre êle não ser contínua) e da «linha de vertente» (em que o Estado ocupante do curso do rio tem direito também às terras banhadas pelos seus afluentes e subafluentes).

Contudo, estes argumentos não sensibilizaram o árbitro, o rei Vitor Manuel III, da Itália, que preferiu dividir a região contestada em duas porções desiguais, entregando 19.630 km<sup>2</sup> à Inglaterra e 13.570 km<sup>2</sup> ao Brasil.

Em consequência, a divisa entre o nosso país e a Guiana Inglesa ficou definida assim: partindo do monte Roraima, na serra de Pacaraima, segue no rumo do monte Cuburaí; deste em direção à cabeceira do rio Mahú, e por este abaixo até o rio Tacutú; por este descendo até a barra do primeiro rio à esquerda; e, por este acima até a sua cabeceira, na serra de Acaraí.

Embora considerada injusta a decisão arbitral de 1904, o Brasil a aceitou, para honrar os seus compromissos de respeito às decisões internacionais.

Cabe lembrar, todavia, que o laudo arbitral recebeu críticas de famosos internacionalistas, como Fauchille, Pollitis e La Pradelle.

Além de perder extensa área, o deslinde da questão trouxe como consequência mais séria para o Brasil, a abertura da bacia do rio Amazonas à Inglaterra.

A última grande controvérsia de divisas foi com a Bolívia. O problema surgiu no final do século XIX, e ficou conhecido como «Questão do Acre». Começou quando nordestinos buscavam novas frentes de trabalho nos seringais do norte do país, e penetrando através dos rios Purús, Juruá e outros entraram em territórios que deveriam pertencer à Bolívia e ao Perú.

A ocupação dessas terras provocou a reação dos dois países vizinhos, inclusive com lutas armadas, que resultaram na criação pelos invasores do Estado independente do Acre. Não tardou

nova ação militar da Bolívia contra os revoltosos, o que levou o Brasil a reagir, para proteger os seus nacionais. Como o conflito entre os dois países parecia iminente, a Bolívia logo recuou, e propôs submeter a questão à arbitragem internacional, com o que não concordou o Brasil.

Objetivando uma solução para o impasse, foram iniciadas negociações diplomáticas com a Bolívia, acompanhadas diretamente pelo Barão do Rio Branco. Afinal, depois de muita discussão, o problema foi resolvido, com a assinatura do Tratado de Petrópolis, em 17.11.1903, pelo qual a Bolívia concordava em ceder ao Brasil a região do Acre, com cento e noventa e um mil quilômetros quadrados, mediante uma indenização de dois milhões de libras esterlinas, e a promessa de construção, pelo Brasil, da estrada de ferro Madeira-Mamoré. Admitiu-se, também, a cessão à Bolívia de áreas na região do Estado de Mato Grosso, para acerto de divisas.

Posteriormente, houve um entendimento com o Perú sobre a questão, e que objetivou, também, a regularização de divisas.

Uma análise fria e imparcial da controvérsia com a Bolívia, nos permite afirmar que, a rigor, o Brasil comprou o território do Acre.

A ação da diplomacia brasileira desse período foi bastante fecunda, porque além das questões já descritas, inúmeras outras foram resolvidas mediante negociações diretas. Registre-se, entre outras, as seguintes:<sup>5</sup>

Em 1909 assinamos tratado com o Perú, em que lhe devolvemos trinta e nove mil quilômetros quadrados; em 1908 acertamos a divisa com a Guiana Holandesa; ainda, em 1909, devolvemos áreas ao Uruguai; regulamos, também, divisas com a Colômbia, Paraguai e Venezuela; e, ainda, acertamos outra controvérsia com a Inglaterra, sobre a ilha de Trindade, por ela ocupada em 1895, a pretexto de tratar-se de território abandonado. No ano seguinte, graças aos bons ofícios de Portugal, nos foi devolvida.

---

5. ALBUQUERQUE MELO, Celso D. in *Estudo de Problemas Brasileiros*, do Pe. F. Leme e outros, 3a. edição, 1971.

Durante a sua gestão à frente do Ministério das Relações Exteriores, o Barão do Rio Branco procurou imprimir nova orientação à política externa brasileira. Encorajou a aproximação com os Estados Unidos, resultando daí um maior intercâmbio comercial e, em contrapartida, a diminuição de nosso comércio com a Inglaterra.

Ao terminar a primeira grande guerra mundial, a grande república Americana do Norte já havia alcançado projeção internacional, e mantinha com o Brasil representação diplomática, sendo intenso o comércio entre os dois países.

Esta mudança na política externa, era justificada com a necessidade de maior liberdade de ação do Brasil, e como consequência natural de interesses mais ou menos semelhantes dos dois países do Novo Mundo.

### **De 1930 a 1960**

A vitória da Aliança Liberal levou Getúlio Vargas ao poder, e desencadeou grandes transformações no Brasil.

Com relação à política externa, deu-se início desde logo à reestruturação dos serviços do Itamaratí, com a criação de diversos órgãos, tais como os Serviços Comerciais do Itamaratí, a Comissão de Intercâmbio Comercial, o Conselho Federal de Comércio Exterior, o Instituto Nacional de Estatística, a Comissão Preparatória de Trabalhos sobre Direito Internacional Público, além de outros de menor importância.

O ambiente internacional não era favorável no começo da década de trinta. A queda da bolsa de Nova Iorque, em 1929, conduziu os Estados Unidos à recessão, criando situação crítica para o comércio internacional, especialmente para aqueles países, como o Brasil, que mantinham laços comerciais com a grande Nação do Norte. O preço de nosso principal produto de exportação, o café caiu violentamente, trazendo como consequência a crise para a economia do país. Esta situação de dificuldades obrigou o governo a negociar a nossa dívida externa, em 1934, para ensejar pagamentos mais suaves. A providência adotada

permitiu a rápida recuperação da economia, com o crescimento da indústria e a substituição de importações, forçada em parte, pela guerra.

A partir de 1935, o Presidente Franklin Delano Roosevelt, da América do Norte, inaugurou a «política da boa vizinhança» para a América Latina, que foi inteligentemente aproveitada pelo governo brasileiro, para dar início à nossa industrialização de base.

No campo da política externa, a estratégia de Getúlio Vargas consistia em defender a economia do país, sem prejudicar as relações internacionais.

Nessa fase, o Brasil teve atuação destacada como mediador em dois conflitos entre países sul-americanos: no incidente de Letícia (1934), entre o Perú e a Colômbia, e na questão do Chaco, entre o Paraguai e a Bolívia.

Pode-se afirmar que o Panamericanismo foi a base da política externa brasileira desse período. Participamos ativamente de diversas conferências interamericanas, como a do Panamá (setembro de 1939), de Havana (junho de 1940) e do Rio de Janeiro (junho de 1942).

Nesta última, realizada em plena Segunda Guerra Mundial, as nações do continente, com exceção da Argentina, romperam as relações diplomáticas com os países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão), colocando-se ao lado dos Aliados, isto é, dos Estados Unidos e demais países democráticos, na luta contra o nazi-facismo. Em 30.08.1942 o Brasil formalizou este rompimento, e passou a participar diretamente das operações de guerra, com um contingente militar de vinte e cinco mil homens.

Pela primeira vez em 26.01.1943, o Brasil recebia em seu território a visita de um presidente americano, Franklin Delano Roosevelt, na cidade de Natal. Nessa ocasião os dois presidentes, do Brasil e dos Estados Unidos, trataram de questões militares, e ajustaram, também, a construção pelos americanos de uma base naval na cidade de Natal, e recursos para a criação das empresas estatais Vale do Rio Doce e Siderúrgica de Volta Redonda.



Em 1947 os Estados americanos realizaram a Conferência de Petrópolis, ocasião em que foi assinado importante documento sobre a segurança continental, e que recebeu o nome de Tratado Interamericano de Assistência Recíproca — TIAR.

O ano de 1948 marca importante data para as nações americanas, porque foi votada em Bogotá a Carta da Organização dos Estados Americanos — OEA, antiga aspiração dos países do Novo Mundo.

Durante o longo governo de Getúlio Vargas, estiveram à frente do Ministério das Relações Exteriores ilustres brasileiros, como Afrânio de Melo Franco, Osvaldo Aranha, Macedo Soares e outros, que muito fizeram pelo bom nome da diplomacia brasileira.

A partir de 1956, já no governo do Presidente Juscelino Kubitschek, a política externa brasileira esteve voltada para a busca de capitais estrangeiros, visando o desenvolvimento interno do país.

Aproveitando o «Incidente Nixon», quando o vice-presidente americano Richard Nixon foi vaiado no Perú e na Venezuela, por ocasião de uma visita de boa vontade e cortesia à América Latina, Juscelino Kubitschek endereçou carta ao Presidente Eisenhower, dos Estados Unidos, sugerindo uma maior ajuda aos países latino-americanos e a reativação do panamericanismo, em bases mais reais e pragmáticas. Na carta dizia:

«... a hora soou de revermos fundamentalmente a política de entendimentos deste Hemisfério e, procedermos a um exame do que se está fazendo em favor dos ideais pan-americanos, em todas as suas implicações».

Atendendo a este apelo, veio ao Brasil, em agosto de 1958, o Secretário de Estado John Foster Dulles, para tomar conhecimento direto dos problemas da comunidade latino-americana. Dai resultou a assinatura da Declaração de Brasília, na qual os Estados Unidos concordavam em consagrar em documento futuro nova orientação política em relação ao Brasil e aos demais países da América Latina.

E, assim nascia a Operação Pan-Americana — OPA, que lutava pela criação de um programa de desenvolvimento econômico multilateral, a longo prazo, para a América Latina, que incluísse assistência técnica, acordo de preços de produtos primários, luta contra o subdesenvolvimento, e empréstimos públicos a longo prazo.

Em fevereiro de 1960, o Presidente Eisenhower visitou o Brasil, ocasião em que Juscelino cobrou providências por parte do Departamento de Estado, no sentido de agilizar o programa proposto pela OPA. Em setembro desse ano, na reunião de Bogotá dos países americanos, os Estados Unidos aceitaram e aprovaram a ata final, que incorporava aquelas reivindicações. Contudo, os resultados concretos do conclave só vieram mais tarde, com o programa «Aliança para o Progresso», formulado pelo presidente americano John Kennedy.

Os anos de 1958 e 1959 foram difíceis para a economia brasileira, em razão do crescimento da dívida externa e da pressão dos credores, por medidas restritivas que incluíssem negociações com o Fundo Monetário Internacional — FMI. Iniciadas essas negociações, logo foram rompidas em junho de 1959, por ordem de Juscelino, por entender inaceitáveis as condições impostas ao Brasil por aquele organismo internacional.

Durante todo esse período o Brasil esteve ligado aos Estados Unidos, não só devido aos ideais panamericanos, mas, também por outras razões, como a necessidade de recursos externos, os baixos preços de nossas matérias-primas no mercado internacional, o aumento dos industrializados importados, os tratados sobre segurança continental e nossa estratégica posição geográfica.

Por outro lado, os nossos laços com a Europa Ocidental foram sempre muito amistosos, em razão de nossa origem e formação de base cristã. Embora o comércio com essa parte do mundo não fosse tão intenso como no passado, continuamos realizando transações com vários países europeus.

Mantivemos com Portugal aquela tradicional amizade e apoio. Em 1953, durante o último período de governo de Getúlio Vargas, foi assinado pelos dois países um Tratado de Amizade

e Consulta, e, na data dos festejos do quinto centenário da morte do Infante Dom Henrique, o Presidente Juscelino Kubitschek visitou Portugal.

Cabe registrar como fato da maior importância, a participação do Brasil na fundação da Organização das Nações Unidas e a assinatura, em 26.06.1945, da Carta da entidade.

### **De 1960 a 1984**

A década anterior a 1960 teve início sob a influência de fortes fatores internacionais, tais como o fim do colonialismo com base na dominação econômica dos países subdesenvolvidos, o renascimento do nacionalismo como forma de luta dos países pobres, e a guerra fria entre as duas superpotências.

Ao iniciar o seu governo, a 31.01.1961, o Presidente Jânio Quadros resolveu reformular a política externa brasileira, passando a adotar uma postura que ficou conhecida como «Política Externa Independente».

Visava basicamente uma maior independência em relação aos Estados Unidos, equidistância dos blocos ideológicos que lutam pela hegemonia mundial, e maior pragmatismo no comércio externo brasileiro.

Segundo o Presidente, a nova política externa tinha por objetivo «a proteção dos nossos direitos e a preservação da liberdade absoluta de tomar decisões em todas as situações internacionais, de acordo com os nossos interesses e em consonância com nossa Natureza e História». (Em artigo publicado na Revista Foreign Affairs, outubro de 1961).

Dentro desta orientação, o governo promoveu contatos diplomáticos e comerciais com os países do bloco socialista e do Terceiro Mundo, e tentou uma maior aproximação com as nações da América Latina. Enquanto o Vice-Presidente João Goulart visitava a China Popular, o Presidente Jânio Quadros viajava por países do Terceiro Mundo, Iugoslávia, Egito e Cuba, afim de acertar posições sobre política internacional.

A renúncia de Jânio Quadros, no dia 25 de agosto de 1961, conduziu à presidência o Vice João Goulart, que deu continuidade à política iniciada por seu antecessor.

Em nome da auto-determinação dos povos e da unidade do sistema interamericano, o Brasil defendeu na Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores, em Punta del Este, o direito de Cuba continuar na Organização dos Estados Americanos — OEA. Reatou as relações diplomáticas com a Rússia e iniciou o processo de trocas comerciais com todos os países do mundo, inclusive os da África e Ásia.

Durante o curto período do regime parlamentarista, deu-se ênfase à política panamericana, com esforços por uma maior solidariedade continental. Nesse sentido declarava o «Programa de Governo do Gabinete Tancredo Neves»:

«... A primeira fase do Pan-Americanismo foi essencialmente jurídica e política. A que agora atravessamos, há que ser predominantemente econômica e social, pois as nações americanas necessitam estimular e institucionalizar a sua colaboração recíproca, para vencer os problemas de estrutura de sua economia e os problemas de elevação do nível de vida e de cultura de suas populações, sem intervir, contudo, em questões de ordem interna das nações, nem impor limites à autodeterminação dos povos».

Fato desagradável ocorrido nessa época foi a pesca em águas territoriais brasileiras, por embarcações francesas, episódio este que ficou conhecido como a «Guerra da Lagosta» e afetou um pouco o nosso relacionamento com a França.

Estes primeiros anos da década de sessenta foram muito importantes para a política externa brasileira, por representarem corajosa mudança de rumos: o País adotou uma postura de maior independência na tomada de posições políticas e imprimiu boa dose de pragmatismo ao seu comércio exterior.

A mudança pode ser comparada àquela ocorrida nos primeiros anos deste século, quando o Brasil saiu da influência da Inglaterra e fixou novo rumo para o seu relacionamento internacional.

Todavia, a partir de abril de 1964, no governo militar do Presidente Castelo Branco ocorreu um certo retrocesso na nossa política externa. Deixando de lado as posições autônomas seguidas pelo governo anterior, o novo regime aderiu à linha «da interdependência entre as decisões de política internacional dos países do continente».

Dentro dessa orientação defendeu, em apoio à posição americana, a criação de uma Força Interamericana de Paz, que atuou na República Dominicana.

Foi, sem dúvida, uma fase de equívocos na condução da política externa brasileira, que felizmente durou pouco tempo.

Com efeito. Já em 1967 essa política de interdependência foi revista, e voltamos à orientação anterior no governo do Presidente Costa e Silva. Foi o que disse o então ministro das Relações Exteriores, Magalhães Pinto ao definir o rumo a seguir:

«... A defesa intransigente dos interesses nacionais norteará sempre a política externa do governo que ora se inicia. Política realista, sem preconceitos ou prevenções. Nesse plano de realismo, manteremos diálogo com todas as áreas do mundo».

Neste governo de Costa e Silva, o Brasil adotou algumas decisões da maior importância, como a oposição ao «Tratado de não proliferação de armas nucleares» e a defesa dos países pobres na Conferência das Nações para o Comércio e o Desenvolvimento — UNCTAD.

O governo do Presidente Médici, iniciado em 30.10.1969, seguiu a mesma filosofia anterior adotando uma política externa corajosa, que ficou conhecida com o nome de «Diplomacia dos Círculos Concentrados», por estabelecer prioridades na ação diplomática. Dando preponderância em primeiro lugar aos interesses da América Latina, depois os das Américas, e finalmente os do Ocidente e resto do mundo, condicioná-los sempre ao objetivo maior, o interesse nacional.

Como metas a atingir, foram assentadas segundo Celso Duvivier de Albuquerque Melo, as seguintes: consolidação da posição do Brasil na América Latina, independência em relação aos Estados Unidos, sempre que houver interesses brasileiros em jogo, intensificação das relações comerciais com a Europa Ocidental, e a chamada «diplomacia de bandeira» na Ásia e África, realizada através de nossos representantes diplomáticos na ONU.<sup>6</sup>

Fato que repercutiu no cenário internacional foi a decisão brasileira de aumentar o mar territorial para duzentas milhas,<sup>7</sup> apesar da oposição dos Estados Unidos e de outras nações.

Em 15.03.1974 iniciava o governo do Presidente Ernesto Geisel, que teve como ministro das Relações Exteriores o diplomata Antônio Azeredo da Silveira, especialista em América Latina.

Prosseguindo na orientação traçada por seu antecessor, Geisel denominou a sua política externa de «Diplomacia dos Realinhamentos Necessários». Deu ênfase às questões relacionadas com a América Latina, à ampliação do comércio externo, à luta contra o protecionismo dos países industrializados e o combate às regras injustas do comércio internacional.

Alguns fatos ocorridos durante este governo merecem destaque, pela independência e firmeza das posições adotadas, como a assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental, o reatamento das relações diplomáticas com a China Comunista, em nível de embaixador, o reconhecimento do governo de Angola, e o voto na ONU condenando o «sionismo» como forma de racismo.

Esta fase foi bastante tormentosa para a diplomacia brasileira, devido a atritos com a Argentina por motivo da construção das usinas hidrelétricas de Itaipú e Corpus, e de fortes divergências com os Estados Unidos em decorrência do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha Ocidental e da situação dos direitos humanos no país.

---

6. ALBUQUERQUE MELO, Celso D. In Estudos de Problemas Brasileiros, do Pe. F. Leme e outros, 3a. edição, 1971.

7. Decreto-lei nº 1.098, de 25 de março de 1970.

O governo americano era francamente contrário ao Acordo Nuclear, e o Congresso dos Estados Unidos, em relatório sobre a situação dos direitos humanos no mundo, censurava o Brasil, acusando o regime de violação desses direitos.

Em represália, o governo brasileiro rompeu unilateralmente antigo acordo militar existente entre os dois países e, ao iniciar os trabalhos da Assembléia Geral da ONU, em setembro de 1977, o Chanceler brasileiro Azeredo da Silveira aproveitou a ocasião, para fazer velada crítica aos Estados Unidos. Ao tratar do Acordo Nuclear, declarou:

«O Brasil é um País pacífico. A preocupação dominante da nação brasileira é seu desenvolvimento econômico e social, integrado e harmônico».

«O Brasil é contrário a toda proliferação de armas nucleares, tanto vertical como horizontalmente. O verdadeiro sentido da não proliferação, contudo, é impedir a disseminação de armas nucleares e não impedir a difusão da tecnologia nuclear. O acesso à tecnologia para usos pacífico nucleares, mediante controles adequados, não deve estar sujeito às restrições discriminatórias».

«A decisão brasileira de realizar um importante programa nuclear com finalidades pacíficas se baseia na avaliação cuidadosa das necessidades energéticas do País e de opções possíveis para atendê-las».

E, ao falar sobre a questão dos direitos humanos, afirmou:

«...não pode ser atribuído a nenhum país, nem a um conjunto de países, a condição de juiz de outros países em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional».

Afinal, o problema com os Estados Unidos foi contornado, a partir da visita feita ao Brasil por personalidades do governo americano, inclusive, por último, o próprio Presidente Jimmy Carter.

O governo do Presidente Geisel teve o mérito de consolidar definitivamente uma política externa independente, a serviço dos interesses nacionais, e de livrar o país do alinhamento automático com os Estados Unidos.

O Presidente João Figueiredo assumiu o governo em 15.03.1979, e convidou para ministro das Relações Exteriores o diplomata Saraiva Guerreiro, que antes ocupava a embaixada brasileira em Paris.

Seguindo a mesma filosofia da política externa independente, deu prioridade à América Latina, com o programa conhecido como «Política de Integração». A par do esforço de estreitar as relações bilaterais com todos os países latino-americanos, procurou valorizar grupos regionais, mediante a criação e participação do Pacto Amazônico, do Pacto Andino e da assinatura do acordo Itaipú-Corpus, que enriquece as relações dos países do Prata.

Dentro desse objetivo integracionista, o Presidente realizou viagens a vários países sul-americanos, e fez devolução ao Paraguai de documentos históricos que se encontravam no Brasil. Acompanhando a maioria dos países do continente e por força dos laços de solidariedade panamericana, o governo brasileiro apoiou a Argentina, no episódio da guerra das Malvinas.

Em relação aos Estados Unidos e às nações industrializadas, adotamos um relacionamento independente, procurando porém, contornar conflitos de interesses, afim de não prejudicar nossa posição de mercado bilateral de exportação e importação. Nesse sentido, merecem destaque os esforços realizados para incrementar o nosso comércio com os estados membros do Pacto de Roma, o Leste Europeu, o Japão e países da África e Ásia.

No confronto Norte-Sul, entre países industrializados e nações pobres, o Brasil tem mantido uma posição firme de defesa intransigente dos países do Terceiro Mundo. Já na disputa ideológica Leste-Oeste prevalece uma atitude de expectador, embora nossos vínculos com o Ocidente, evitando tomar posições apressadas que possam prejudicar nossos interesses econômicos.

A propósito dessas questões, recorda-se que falando na 37ª sessão da Assembléia Geral da ONU, em setembro de 1982, o Presidente João Figueiredo disse que o Brasil está preocupado com a política de ingerência das superpotências para resolver crises fora de suas fronteiras (referindo-se indiretamente à ocupação do Afeganistão pela URSS e às interferências norte-



americanas no Caribe). Por outro lado, defendeu a superação da crise mundial através da criação de uma nova ordem econômica internacional em que os países pobres não sejam explorados pelos mecanismos de atuação dos países ricos.

Finalmente, cabe lembrar que vem constituindo problema sério e tormentoso para o País, o recrudescimento das medidas protecionistas adotadas pelos países industrializados e a elevação das taxas de juros internacionais, provocando extraordinário aumento da dívida externa brasileira, o que obrigou o governo a negociar com os banqueiros internacionais e o Fundo Monetário Internacional — FMI.

Resumindo, o Governo João Figueiredo direcionou a sua política externa para a conquista de dois objetivos: integração dos países da América Latina e desenvolvimento do comércio exterior.

#### 4. CONCLUSÃO

A política externa brasileira vem sendo conduzida, desde a Independência da Nação, com competência e patriotismo. Os raros equívocos porventura ocorridos não chegam sequer a demerrecer o seu correto desempenho.

Nossa diplomacia sempre primou pelo respeito aos princípios do Direito Internacional e a defesa intransigente dos interesses nacionais. E, se mais não tem conseguido fazer em benefício da Nação, deve-se isso às naturais limitações que pesam sobre os países em desenvolvimento (entre os quais se inclui o Brasil) e às regras injustas das relações internacionais, que privilegiam as nações desenvolvidas. Os mecanismos de exploração dos países pobres são particularmente nefastos, e não se vislumbra qualquer disposição ou boa vontade dos países ricos em removê-los, e mudar as regras das relações internacionais, em particular do comércio entre as nações.

Fala-se muito em uma nova ordem internacional, mais justa e igualitária, mas não se tem notícia de nenhuma providência prática visando tornar a idéia uma realidade.