

ENTRE PODER E DIREITO :
A TRADIÇÃO GROTIANA NA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixadora Maria Stela Pompeu Brasil-Frota

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)



Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br

O Instituto Rio Branco (IRBr), criado em abril de 1945, é o órgão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e tem como finalidade o recrutamento, a formação e o aperfeiçoamento dos diplomatas brasileiros. O IRBr organiza, regulamenta, o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, e, em âmbito do Curso de Formação, o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) e o Curso de Altos Estudos (CAE).

Setor de Administração Federal Sul
Quadra 5, Lote 2/3
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3325 7000 /5/6
Site: www.mre.gov.br/irbr

GUSTAVO SÉNÉCHAL DE GOFFREDO JUNIOR

ENTRE PODER E DIREITO :
A TRADIÇÃO GROTIANA NA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Prêmio Azeredo da Silveira - 2º lugar entre as
dissertações apresentadas no Mestrado em
Diplomacia do IRBr, 2001-2003

Prêmio Hildebrando Accioly - 1º lugar entre as
dissertações apresentadas sobre temas jurídicos no
Mestrado em Diplomacia do IRBr, 2001-2003

COLEÇÃO RIO BRANCO

INSTITUTO RIO BRANCO
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

BRASÍLIA 2005

Copyright©

Projeto de foto da capa: João Batista Cruz

Dissertação apresentada ao Programa de Formação e Aperfeiçoamento – primeira fase (profa-i) do Instituto Rio Branco com o parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Diplomacia, sob orientação do Embaixador Everton Vieira Vargas.

Prêmio Azeredo da Silveira e Prêmio Heidebrando Accioly – Instituto Rio Branco - Mestrado 2001-2003

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br
E-mail: publicacoes@funag.gov.br

Impresso no Brasil 2005

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional
conforme Decreto nº 1.825 de 20.12.1907

AGRADECIMENTOS:

Agradeço ao Embaixador João Almino pela oportunidade de desenvolver este trabalho no âmbito do Mestrado em Diplomacia do Instituto Rio Branco.

Agradeço de formamuito especial ao Ministro Everton Vieira Vargas pela generosidade de dispor de parte do seu exíguo tempo livre para dar-me o privilégio de ser meu orientador. Seus comentários e sugestões, sempre argutos e estimulantes, enriqueceram sobremaneira esta dissertação.

Agradeço também à Professora Mônica Herz, por quem tenho intensa admiração pessoal e intelectual, por todo o estímulo, amizade e conhecimento com que me tem brindado, desde os idos tempos de graduação.

Registro, também, o meu agradecimento aos professores e funcionários do Instituto Rio Branco pelos dois últimos anos de convívio e aprendizagem.

“(...) Sem dúvida ninguém precisa de tanto espaço vital
Mas a escrita exige solidões e desertos
E coisas que se vêem como quem vê outra coisa (...)”
A Escrita – Sophia de Melo Breyner Andresen

“Todo todo é menor que a parte,
muitos mundos cabem numa aveia.
Não há dia que não morra numa tarde,
Nem noite que não se acabe em manhã.”
Macau – Paulo Henriques Brito

S U M Á R I O

Introdução	11
Capítulo I	17
1.1- Idealismo e Realismo	19
1.2- O Racionalismo	25
Capítulo II	33
2.1- As relações com os Estados Unidos	37
2.2 – A Segunda Conferência de Paz da Haia e os limites da aliança com os EUA	44
2.3 – A Terceira Conferência Americana de 1906	47
2.4- Cooperação e disputa no eixo sinérgico: o Pacto ABC	50
2.5- As vertentes racionalista e realista nos contenciosos de fronteira: o análise entre direito e poder	55
Capítulo III	61
3.1- A Invenção das Tradições como o Arquétipo da Ação Exterior do Estado	63
3.2- O Respeito ao Direito Internacional como o princípio norteador da política externa brasileira	70
Conclusão	91
Bibliografia	103

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A gestão do Barão do Rio Branco (1902 – 1912) representou um marco simbólico fundamental na vida institucional do Ministério das Relações Exteriores. Somente o fato de haverem sido dirimidas as controvérsias relativas às fronteiras nacionais com êxito quase absoluto em favor do Brasil já seria suficiente para que a obra de Rio Branco fosse objeto de destaque na história diplomática brasileira. Não obstante, o chamado “legado do Barão” possui escopo mais amplo por ser responsável pela afirmação de princípios e valores que seriam posteriormente reconhecidos como a base axiológica que norteou e ainda norteia a ação exterior do país.

Os aspectos pragmáticos da ação de Rio Branco, amplamente reconhecidos e documentados, sobretudo no que tange ao tratamento da resolução dos conflitos de fronteiras e na relação com os Estados Unidos não serão o objeto principal de análise deste trabalho. A quem se optará por trabalhar sob outro prisma de análise. Mesmo o que se reconheçam os aspectos de realpolitik que nortearam a ação do Barão na condução dos negócios estrangeiros do Brasil, espera-se demonstrar que, em algumas vezes, não se pode ignorar a existência de elementos de outras matrizes filosóficas que orientaram a ação do Barão. Existem pelo menos dois paradigmas distintos que se aplicam para explicar a política externa do Barão do Rio Branco.

Aceita-se com o pressuposto de que há uma real presença de elementos grotianos na diplomacia de Rio Branco, cuja expressão mais evidente é a tentativa de justificar a ação exterior em certas áreas por meio de normas estabelecidas pela comunidade internacional, além de defender do princípio basilar do Direito Internacional de igualdade jurídica dos Estados.

A argumentação que se pretende desdobrar a partir da afirmação de que a ação externa de Rio Branco comportava não apenas elementos realistas, mas também traços racionalistas ou grotianos, baseia-se na instituição de uma tradição de respeito ao Direito Internacional que se transformou, por meio não apenas da prática diplomática, mas também pela

construção axio lógica e institucional de operadores/formuladores, em um pilar fundam entald a política externa brasileira.

A dissertação possui fundam ental m ente dois objetos de análise. O prin eiro constitui em explicar com o a atuação do Barão do Rio Branco, pode ser, em alguns aspectos relevantes, vista pelo viés de um a racional e grotiana. Buscar-se-á dem onstrar, igualm ente, no estudo de casos, com o há um a perm anente tensão entre os elem entos racionalistas e realistas. Portanto, não se nega a presença de um a racional e hobbessiana, apenas se enfatiza sua articulação com os in pulsos de cooperação e de respeito às norm as internacionais. Esse aspecto da política externa de Rio Branco é posto em relevo para auxili ar na análise do objeto secundário em análise na dissertação.

Baseado na prem issa de que existe um a racional e grotiana na atuação de Rio Branco, o objeto secundário deste trabalho é argum entar que a idéia de respeito ao D ireito Internacional constitui a "invenção de um a tradição", na acepção de Hobbsaw n e Ranger¹, que serviu, e ainda serve, com o princípio norteador da atuação da política externa brasileira.

Será utilizado o instrum ental de Teoria das Relações Internacionais para analisar a conduta da política externa do país no período Rio Branco, no qual se identificarão elem entos racionalistas e in pulsos realistas que são igualm ente in portantes para o entendim ento da ação da diplom acia nacional no período em questão e em seus desdobram entos socio-históricos.

No prin eiro capítulo, será apresentado o arcabouço teórico, sobretudo com base nas perspectivas de Hans M orgenthau² e Martin W ight³, por m eio do qual se distinguem três tradições ou paradig m as distintos na política internacional que funcionam com o instrum ento explicativo da ação dos atores internacionais. Serão expostas algumas características dos paradig m as realista clássico e idealista para, em seguida, introduzir-se o racionalism o, na linha de interpretação da Escola Inglesa de Relações Internacionais.

¹ H O BSB A W M , E ric & R A N G E R , Terence. *A Invenção das Tradições*. São Paulo: Paz & Terra, 2ª ed., 1997.

² H ans J M O R G E N T H A U . *Politics Among Nations – the struggle for power and peace*. Nova York: M c G raw - H ill, 1993.

³ M artin W I G H T . *International Theory: the three traditions*. Londres: Leicester University Press, Royal Institute of International Affairs, 1991.

No capítulo II, essas concepções teóricas serão aplicadas aos estudos de caso que se referem à ação do Barão. Serão analisados quatro temas distintos da política externa de Rio Branco: a aproximação com os Estados Unidos e os limites dessa relação especial na Conferência da Haia de 1907, a Conferência Americana de 1906, o Pacto ABC e a solução dos litígios de fronteira, episódios nos quais se pode identificar a existência do caráter grotiano das ações do Barão, sem, evidentemente, desconsiderar a existência de cábulos de caráter realista. Serão utilizados, além dos instrumentos da Teoria das Relações Internacionais, alguns elementos teóricos de Direito Internacional para tratar de temas relacionados à matriz grotiana da política exterior do Barão.

Uma vez construída essa argumentação, no capítulo III, buscar-se-á explicar com o esse aspecto do legado de Rio Branco - que se refere ao respeito às normas e aos regimes internacionais - se transformou numa "tradição" no sentido empregado por Hobbes e que pode ser encontrada na prática e no discurso diplomático brasileiros até os tempos atuais, constituindo uma continuidade entre o passado e o presente.

Para sustentar essa argumentação, além de definir o conceito criado por Ranger e Hobbes de "invenção da tradição", serão utilizadas categorias weberianas, tal como foi feito por Zairo Cheibub⁴, para explicar a crescente institucionalização em bases racionais da política externa brasileira que propiciaram as condições aos seus operadores/formadores de construir um discurso que sustente e dê coerência à ideia de respeito às normas internacionais. Além disso, serão fornecidos exemplos de alguns formadores/operadores que tiveram particular preocupação em explicitar aspectos da "tradição" no discurso e na prática diplomáticos, reafirmando os elementos de solidez, constância e continuidade que notabilizam a inserção internacional do Brasil.

⁴ Zairo Borges CHEIBUB. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. In: Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: v. 28, n. 1, 1985, pp. 113-131.

I - TRÊS TRADIÇÕES FILOSÓFICAS NO
ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

I - TRÊS TRADIÇÕES FILOSÓFICAS NO ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Nesta parte, pretende-se fazer uma breve introdução às três correntes filosóficas que servem de base para o desenvolvimento da disciplina da Teoria das Relações Internacionais. A ênfase, no entanto, será posta nos paradigmas realista e racionalista, pois esses são os que apresentam maior importância para os principais argumentos desenvolvidos ao longo desta dissertação.

Primeiramente, será feita uma breve descrição dos paradigmas realista e idealista, com base nas concepções de Hans Morganthau. Serão também expostos os princípios fundamentais do realismo clássico que devem servir de referência, de acordo com esse paradigma, para a ação dos Estados.

Em seguida, voltará-se o foco de análise para a chamada “tradição racionalista”. Será apresentada uma breve explicação de como essa vertente filosófica foi introduzida no debate de relações internacionais por acadêmicos que fizeram parte do núcleo da Escola Inglesa de relações internacionais.

Por fim, será exposto um quadro em que se pretende sistematizar a discussão sobre essas três tradições, ou paradigmas, enfatizando os aspectos principais que as distinguem dentro da Teoria das Relações Internacionais.

1.1- IDEALISMO E REALISMO

Realismo e idealismo apresentam-se com dois pontos contrapostos equidistantes e contraditórios na explicação do comportamento das unidades que formam a sociedade internacional. Há uma espécie de disputa entre duas escolas políticas, que diferem diametralmente quanto à concepção de natureza humana, sociedade e política.

A escola idealista baseia-se na perspectiva de que há uma ordem política moral e racional que deriva de valores universais e abstratos que

podem ser realizados socialmente. E a aposta, também, na bondade e na maleabilidade da natureza humana e aponta com o a causa do não funcionamento da ordem social a falta de conhecimento e de entendimento e a obsolescência das instituições sociais. Os expoentes dessa corrente teórica acreditam ainda no papel da educação, na reforma e no esporádico uso da força para atingir o bem comum de toda a sociedade de Estados.

No que tange ao funcionamento dos Estados, a corrente idealista se pauta pelos escritos de pensadores universalistas que apostam na formação de um comumidade ou mesmo o um a federação de Estados, regida por princípios gerais de Direito Natural. A Paz Perpétua de Immanuel Kant é o exemplo ilustrativo desta cosmovisão.⁵

Embora os escritos de Kant sejam referências fundamentais para a compreensão das bases filosóficas que alibercam a tradição idealista, importa reconhecer que outros pensadores clássicos já se haviam dedicado a escrever sobre o tema antes da publicação de A Paz Perpétua. Vale sublinhar que mesmo antes da reflexão kantiana, alguns pensadores clássicos apresentaram concepções idealistas a respeito da política internacional, tais com o Jean-Jacques Rousseau.

A pesar de seus escritos sobre temas internacionais serem esparsos, pode-se notar que esse tema, ainda que de maneira difusa, interessava a Rousseau. O filósofo suíço concebia a ordem internacional como anárquica, ainda que divergisse de Hobbes quanto à natureza necessariamente belicosa dos seres humanos e que levaria necessariamente ao conflito seja entre cidadãos no mesmo Estado, seja entre os Estados propriamente ditos.

Para Rousseau a guerra não é uma necessidade ou um impulso humano, uma vez que o homem é um ser social por natureza. Na verdade, Rousseau percebe a guerra como um a “instituição” em que a contenda se dá entre corpos artificiais, que são os Estados.

⁵ Uma vez que a corrente idealista não será utilizada como o instrumento de análise do objeto desta dissertação, optou-se por apenas fazer breve menção a ela. O pensamento de Kant, mesmo em um texto supostamente “panfletário” como o a Paz Perpétua, não cabe no âmbito de análise deste trabalho, recomenda-se, para um conhecimento mais aprofundado sobre o assunto: W. B. GALLIE. Os Filósofos da Paz e da Guerra: Kant, Clausewitz, Marx, Engels e Tolstoy. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Editora Artenova, 1979. pp 21-45.

A lém disso, cabe m encionar que Rousseau fo idiscípulo do Abbé de Saint-Pierre⁶, cujo projeto de paz para a Europa fo ium marco na discussão sobre o idealismo na concertação política dos Estados europeus.⁷

Ainda que não se trate especificam ente de um filósofo político, dentro da tradição idealista, cabe m encionar a figura do Presidente dos EUA, Woodrow Wilson e seu projeto de criação da Liga das Nações, no âmbito da negociação do Tratado de Versalhes.

O fim da Primeira Guerra Mundial marcou o esgotam ento da política de concerto europeu vigente desde o Congresso de Viena. Com o um a alternativa a esse modelo de “paz armada” entre os Estados, o Presidente americano propôs a im plem entação de um mecanismo de segurança coletiva por meio do qual seria assegurada a paz pela existência de mecanismos legais, sobretudo, pelo estabelecim ento de uma organização internacional interestatal, a Liga das Nações.

As propostas do Presidente estadunidense para a manutenção da paz mundial em termos idealistas, em contrapartida ao modelo realista de equilíbrio de poder, foram consubstanciadas na famosa declaração de princípios conhecida com o os “14 Pontos de Wilson” e que incluíam a proibição dos tratados secretos, a livre navegação, o fim das barreiras ao comércio internacional, a solução im parcial para os litígios coloniais e, especialm ente, a criação da Liga.⁸

⁶ Ver: Abbé de SAINT-PIERRE, O Projeto para Tomar Perpétua a Paz na Europa. São Paulo: Im prensa Oficial do Estado; Editora da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; 2002.

⁷ Para obter maiores informações acerca da visão de Jean-Jacques Rousseau sobre as relações internacionais, ver: Stanley HOFFMAN. *Jano y M inerva – Ensayos sobre la Guerra y la Paz*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1991. pp.37-61. E tam bém : Jean-Jacques ROUSSEAU. *Rousseau e as Relações Internacionais*. São Paulo: Im prensa Oficial do Estado; Editora da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; 2003.

⁸ Não cabe aqui discutir em profundidade as questões de geopolítica mundial no período entre guerras e que levaram a criação da Liga das Nações, nem tam pouco explicar as razões de seu m abgro. A m enção ao projeto wilsoniano tem com o intuito apenas fornecer m ais um exem plo de proposição filosófica da corrente idealista. Para um a discussão mais detalhada, desde o ponto de vista histórico, da diplomacia do entre guerras e sobre a criação da Liga, ver: Henry KISSINGER. *D iploacy*. Nova York: Touchstone, 1995. capítulos 9 a 12.

Por sua vez, o realismo⁹ entende que o mundo é imutável e que é resultado de forças inerentes à natureza humana. Para “melhorar” o mundo, há que se trabalhar com essas forças e não contra elas. Sendo a oposição de vontades e o conflito a realidade ontológica do mundo, os princípios morais nunca serão plenamente realizados, mas deverão ser buscados por meio de equilíbrios de poder (*balance of power*) tem porário e por acordos de resolução de conflitos. Por essa perspectiva, entende-se que o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) deva ser o princípio universal que regerá a interação entre as sociedades pluralistas. O objetivo não é realizar o bem absoluto, mas, sim, procurar de fazer o melhor possível. Segundo os realistas, um dos exemplos bem sucedidos de aplicação deste modelo de relações internacionais teria sido o concerto europeu, arquitetado no Congresso de Viena, em 1815.¹⁰

De acordo com Hans Morgenthau¹¹, o realismo seria regido por seis princípios fundamentais. O primeiro deles diz respeito à existência de leis objetivas que estão enraizadas na natureza humana e que regem o comportamento dos indivíduos. A partir dessa perspectiva, haveria a necessidade de se estabelecer uma teoria racional que defina essas leis. Nesse sentido, seria possível encontrar significado para determinados fatos por meio da razão. Assim, a análise de política internacional se caracterizaria pelo exame de fatos políticos e suas possíveis consequências. Dessa forma, os atos de

⁹ Nesse trabalho, será apenas apresentado o realismo em sua formulação clássica e especificamente em sua vertente anglo-saxã. Não se pode, contudo, deixar de mencionar a Escola Francesa com o uma referência importante para o estudo do Realismo. Nesse sentido ver a obra clássica: Raymond ARON. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. Cabe notar, também, que já houve desdobramentos teóricos que potencializaram os rendimentos explicativos da tradição realista. Nesse sentido, mencionamos o trabalho seminal de Kenneth WALTZ. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979, que agrega o elemento cientificista e estrutural à explicação realista. Da mesma forma, e partindo dos pressupostos realistas estruturais, são desenvolvidas outras abordagens mais sofisticadas, tais como o Institucionalismo Neo liberal, que levam em consideração o princípio da anarquia, mas, ao mesmo tempo, enfatizam os aspectos de interdependência assimétrica entre os Estados. A obra fundamental que inaugura essa discussão é *Power and Interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown, 1977, de Robert O. KEOHANE e Joseph S. NYE Jr. Ainda para uma visão panorâmica do pensamento realista, inclusive o debate contemporâneo, recomenda-se: Maria Regina Soares de Lima. *Teorias e Conceitos de Política Internacional*. Versão preliminar. IUPERJ/IRI, setembro de 2001.

¹⁰ Para uma explicação detalhada do realismo em sua formulação clássica e sua oposição ao idealismo, ver: Hans J. MORGENTHAU. (1993). *Op. cit.* capítulo 1.

¹¹ Idem.

um governante podem ser interpretados de forma que seus desdobramentos presumíveis sejam resumidos nos objetivos que os motivaram.

Mais do que a aplicação de um método cartesiano, o exercício da política racional deve ser o de confrontar esta hipótese racional com os fatos e por meio de suas consequências dar encaminhamento aos desígnios do governante na arena internacional.

O segundo princípio pode ser resumido no aforismo que afirma que o conceito de interesse é definido em termos de poder.

O conceito de interesse com sendo poder impõe disciplina intelectual ao observador de política internacional, por demandar uma avaliação calculista e racional da política, além de levar a um entendimento teórico possível das relações internacionais. Para se entender a política internacional, mais importante do que compreender as motivações do governante, é necessário ter habilidade intelectual para enxergar a essência da política internacional, assim como o exercitar a ação política para traduzir o seu entendimento em ações de êxito político.

De acordo com o terceiro princípio, a assertiva de que os interesses devem ser definidos em termos de poder é uma regra válida universalmente. Isso não quer dizer, entretanto, que o conteúdo dos interesses seja invariável. Ao contrário, de acordo com cada situação e circunstância histórica, o tipo de interesse político a ser perseguido pelos estadistas mudará. A penas o equilíbrio de poder semântico com o entendimento perene a ser aplicado às relações entre todas as sociedades pluralistas e democráticas.

Já o quarto princípio trata do reconhecimento da importância da moralidade para a ação política. No entanto, os princípios morais de escopo universal não podem ser aplicados à relação entre Estados de forma abstrata. Eles devem ser colocados em prática com base em considerações de ordem circunstancial. De acordo com essa lógica, tanto o Estado quanto os indivíduos devem considerar os princípios morais de, por exemplo, respeito à liberdade. Não obstante, enquanto os indivíduos podem sacrificar-se em nome da defesa de um princípio moral, os Estados não podem deixar que críticas à violação de um princípio moral sejam impedimentos para levar a cabo uma ação política cujo objetivo principal seja a sua própria sobrevivência.

Quanto ao quinto princípio, este assevera que não se pode deixar que as aspirações morais de um Estado em particular sejam identificadas com as leis morais que regem o universo. De acordo com essa concepção, os Estados tendem a revestir seus interesses e aspirações particulares com ideais de escopo universalista. O desafio é justamente manter uma posição egoísta, no sentido de definir exatamente quais são os objetivos próprios do Estado e, a partir dessa perspectiva, entender quais são os interesses dos demais atores internacionais de forma a implementar políticas que contemplem os interesses nacionais, levando em consideração os limites impostos pelos demais elementos do sistema.

Por fim, o sexto princípio advoga em favor da autonomia que a esfera da política deve manter das demais experiências humanas. Nela, os interesses devem ser sem predefinidos em termos de poder. Reconhece-se, no entanto, a existência de outros tipos de interesses e outros objetivos que podem ser perseguidos pelos seres humanos ou pelos Estados, com o justiça, riqueza etc. No entanto, esses parâmetros não podem ser invocados para que, na esfera política, os interesses entendidos em termos de poder sejam colocados em segundo plano.

Em suma, e de acordo com o receituário realista, a condução da política externa deve ser feita com base em princípios racionais que levem o Estado a atingir os objetivos que formam o interesse nacional. Nesse sentido, afirma Morgenthau:

“(...)o realismo político considera uma política externa racional uma política externa boa, pois apenas uma política externa racional minimiza os riscos e maximiza os benefícios e, nesse sentido, adequa-se tanto ao preceito moral da prudência, quanto ao requisito político do êxito na sua execução.”¹²

Quando a Teoria das Relações Internacionais começou a firmar-se com o disciplina acadêmica separada da Ciência Política, vivia-se o período do início da Guerra Fria e ainda permeava recente nam em ótica coletiva o malogro da experiência wilsoniana/idealista da Liga das Nações. Embora se houvesse constituído uma organização internacional de escopo universalista para lidar com questões de guerra e paz com o a ONU, a

¹² *Ibidem*. Tradução livre do autor.

existência do Conselho de Segurança, que partia de um princípio hierárquico de importância política-militar dos Estados, entre outras razões, contribuía para a preponderância do paradigma realista no sentido de oferecer leituras mais adequadas para explicar os fenômenos internacionais.

1.2-0 RACIONALISMO

Nesse contexto, a Escola Inglesa¹³ surge com o intuito de acriticar a hegemonia dos realistas nos debates acerca da concepção e da estrutura do sistema internacional. Além disso, os teóricos dessa corrente de pensamento realçam a importância da História da Política em detrimento da opção “cientificista” da academia norte-americana, que privilegia a construção de modelos teóricos para explicar os fenômenos internacionais. Nesse sentido, Hedley Bull afirma:

“Desconheço qualquer modelo que sirva ao nosso entendimento das relações internacionais que não poderia ser igualmente expresso na forma de uma generalização empírica. Essa não constitui, entretanto, a razão pela qual nós deveríamos nos abster de usá-los. A liberdade do construtor de modelos em relação à disciplina de olhar para o mundo é o que o torna perigoso; ele recusa facilmente no dogmatismo que a generalização empírica não permite, atribuindo ao modelo uma conexão com a realidade que não existe, e com frequência distorcendo o próprio modelo ao incorporar certos dados factuais acerca do mundo sob a forma de axiomas lógicos. A própria coerência intelectual e a perfeição lógica da modelagem fornecem a essa atividade um ar de autoridade que é, com frequência, enganador, uma vez que se apresenta com o intuito de afirmar uma afirmação categórica a respeito do mundo real.”¹⁴

¹³ Há ressalvas quanto ao uso da expressão “Escola Inglesa”. É curioso notar que, talvez, o seu maior expoente tenha sido, na realidade, australiano: Hedley Bull. Este fez, no entanto, carreira em Londres e, em seguida, em Oxford. O termo em questão não está relacionado com a nacionalidade dos integrantes dessa “escola”, e, sim, com o lugar onde esta corrente teórica surgiu. O centro de estudos onde a Escola Inglesa se desenvolveu foi a London School of Economics and Political Science, nos anos 50. Alguns autores com o Bull, Martin Wright, C. A. W. Manning, James Mayall, R. J. Vincent, Michael Donelan e Alan James tinham com o traço comum a utilização do pensamento de Grotius, sobretudo para conceber a ideia da formação de uma “sociedade internacional”. Cabe ainda esclarecer que nem todos os teóricos de relações internacionais do Reino Unido, ou mesmo da London School of Economics, fazem parte da Escola Inglesa.

¹⁴ Hedley Bull, *International Theory: The Case for a Classical Approach*, *World Politics* (v. XV III, n. 3, April 1966) pp. 361-77. In: James Der Derian. *Hedley Bull and the Idea of Diplomatic Culture*, p. 86. In: Rick Fawn & Jeremy Larkins (orgs.) *International Society after the Cold War – anarchy and order reconsidered*. Londres: Macmillan Press, 1996. Tradução livre do autor.

A lém do conteúdo historicista das suas análises, os integrantes da Escola Inglesa com partilham a crença na existência de uma “sociedade internacional”.¹⁵ No que diz respeito às relações interestatais, os representantes da Escola Inglesa se pautam na crença da existência de regras comuns - aqui entendidas não apenas com o tratados, mas também com o o com prom etimento com as organizações internacionais - que são respeitadas pelos Estados. Desse modo, o Direito Internacional, a Diplomacia e uma noção de cultura internacional com partilhada se apresentam com o instrumentos fundamentais para a constituição de consensos acerca das normas e regimes que devem pautar a conduta dos Estados.

É importante assinalar que existem certos princípios que aproximam a Escola Inglesa do realismo. O primeiro é que ambas as tradições reconhecem que os Estados são os principais atores da política internacional. E o segundo diz respeito ao princípio anárquico que rege as relações internacionais. Há, entretanto, uma sutil, mas fundamental, diferença entre as concepções de anarquia desenvolvidas pelas duas escolas. De um lado, os realistas sustentam que a condição anárquica do sistema leva, invariavelmente, “à disputa de todos contra todos” por poder.

De outro, os teóricos da tradição racionalista concebem a anarquia do sistema internacional apenas com o a falta de um governo central, de um Leviatã em nível mundial. Os racionalistas reconhecem que pode haver laços sociais entre os Estados mesmo na falta de uma autoridade superior aos atores estatais. Dependendo do grau de interação entre as unidades, é possível conceber a formação de uma “sociedade internacional”.

A lém de apresentar uma visão distinta da realidade internacional, em que os recursos de poder não são os únicos determinantes para explicar o comportamento dos Estados, uma das contribuições mais originais da Escola Inglesa para o estudo das relações internacionais é a introdução da vertente chamada “racionalista” com o paradigma filosófico de interpretação da realidade internacional. Até então, o debate sobre a natureza da política mundial era pautado apenas pelas concepções realista e idealista.

¹⁵ Sobre o tema da sociedade internacional, ver: Hedley BULL. *A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

Foi Martin Wight¹⁶ quem sistematizou as características fundamentais das tradições filosóficas que deram origem às correntes de pensamento em relações internacionais. Em *Three Traditions*, o autor apresenta três correntes principais de relações internacionais a partir de tradições filosóficas distintas. Ao associá-las ao pensamento de filósofos políticos, Wight caracteriza com o realistas Tucídides, Thomas Hobbes e Nicolau Maquiavel; ou revolucionistas (ou idealistas) Immanuel Kant e Karl Marx e racionalistas John Locke e Hugo Grotius.

Nesse sentido, a concepção racionalista, também conhecida com o grotiana¹⁷, se caracteriza pela importância do respeito às normas com o um fator determinante na socialização dos Estados. Assim, Wight ressalta as diferenças entre realistas, racionalistas e revolucionários ao afirmar que:

“Ao passo que o realista dirá que a força é o modo dominante de interação entre as nações; ao contrário, o racionalista argumentará que o costume é que o é. O racionalista percebe a sociedade internacional com o uma sociedade costumeira e não apresentará nem o cínico desdém do realista, nem fará as demandas agitadas do revolucionista a respeito do Direito Internacional. O racionalista encara o Direito Internacional essencialmente com o uma espécie de direito costumeiro com os defeitos, mas também com a tenacidade desse tipo de direito”¹⁸.

Wight sustenta que, na perspectiva racionalista, a maior parte dos relacionamentos entre os Estados se pauta pela aceitação de regras comuns, ainda que possam existir disputas entre os governantes. Os racionalistas não descartam a possibilidade de ocorrerem guerras e disputas internacionais. Elessimplesmente acreditam que, em geral, as interações entre as unidades

¹⁶ Ver: Martin WIGHT. (1991). *Op. cit.*

¹⁷ É necessário sublinhar que, ao contrário de autores que posteriormente vieram a utilizar essa sistematização, com o Hedley Bull, Wight é bastante criterioso ao não associar apenas um filósofo a uma das tradições, pois estava ciente do risco de incorrer em impropriedades conceituais em razão de inevitáveis simplificações das suas obras e pensamentos. Não obstante, Hugo Grotius tornou-se a referência fundamental do paradigma racionalista dentro das relações internacionais por ser ele o filósofo político que se destacou por enfatizar a importância do Direito Internacional nas interações entre os Estados.

¹⁸ Idem, p. 39. Tradução livre do autor.

estatais são regidas por normas costumeiras ou positivas comuns a todos. Os conflitos são exceções. Na perspectiva racionalista, apenas lançar-se-á mão da força quando as normas que são aceitas em comum acordo pelos Estados forem ineficazes.

Ainda sobre as características da tradição racionalista ou grotiana, assevera Hedley Bull que:

“A prescrição grotiana para a conduta internacional é que na sua interação todos os Estados estão limitados pelas regras e instituições da sociedade que formam. Ao contrário dos hobbesianos, os grotianos afirmam que os Estados devem obedecer não só a regras de prudência e conveniência, mas também aos imperativos de lei moralidade. No entanto, contrariando os universalistas, entendem que esses imperativos não pretendem a derrubada do sistema de Estados, a ser substituído por uma comunidade universal dos homens, mas, sim, a aceitação das exigências da coexistência e cooperação dentro de uma sociedade de Estados”¹⁹

No que concerne à base filosófica dos teóricos racionalistas, ainda que se possa apontar influências de pensadores como o Francisco Suarez S.J. (1548-1617), a principal referência é, sem dúvida, o jurista e filósofo holandês Hugo Grotius (1583-1645), cuja principal obra é *De Jure Belli ac Pacis*.²⁰ As ideias de Grotius servem para explicar a existência de uma sociedade internacional, da qual fazem parte os Estados por meio de direitos e obrigações que regulam a política internacional. Cabe, no entanto, sublinhar que, em bora a concepção racionalista baseie-se em grande medida no pensamento de Grotius, muitas de suas características devem ser tributadas aos desenvolvimentos políticos da ordem internacional do que propriamente da decantação das ideias do filósofo holandês. Na verdade, a obra de Grotius é o ponto de partida para o desenvolvimento do racionalismo na política

¹⁹ Hedley BULL. (2002) op. cit, p.35.

²⁰ Sobre a concepção grotiana do sistema internacional ver: Herbert BUTTERFIELD & Martin WIGHT. (editors). *Diplomatic Investigations – essays on theory of international politics*. Londres: George Allen & Unwin Ltd, 1966. No capítulo três desse livro, Hedley Bull apresenta sua concepção de “sociedade internacional” com base no pensamento grotiano. O autor ressalta que, já na primeira metade do século XX, com os estudos de Cornelius van Vooren e de Sir Hersch Lauterpacht, houve uma revitalização das ideias de Grotius, sobretudo no que concerne à questão da solidariedade ou da potencial solidariedade entre os Estados no respeito às normas de Direito Internacional.

internacional²¹. Dentre as diversas correntes existentes no âmbito da tradição racionalista²², a Escola Inglesa se sobressai com o um a alternativa à preponderância do pensamento realista tanto na sua vertente clássica quanto na estrutural.

Conforme sublinha Richard Little²³, Martin Wright não toma partido de nenhuma das três correntes que apresenta, em bora se possa reconhecer sua evidente ênfase na perspectiva racionalista, em função da importância dada por ele, juntamente com os demais teóricos da Escola Inglesa, à cooperação e à existência de regras que pautam as ações dos atores internacionais. Ainda assim, vale sublinhar que Wright admite que as três tradições coexistem e explicam fenômenos de natureza distinta que ocorrem na esfera internacional. Wright apresenta as características gerais que informam a percepção das tradições realista, racionalista e revolucionista (ou idealista):

“Os realistas são definidos por enfatizarem e se concentrarem nos elementos da anarquia internacional, os racionalistas concentram-se e enfatizam os elementos de troca e intercâmbios internacionais, e os revolucionistas enfatizam e se concentram na idéia de sociedade de estados (...).”²⁴

²¹ G. R. BERRIDGE, em artigo sobre a obra de Grotius, afirma que, excetuando os temas da guerra e da importância do Direito Internacional, o autor de *De Jure Belli ac Pacis* dedica interesse apenas tangencial ao tema da diplomacia, instituição fundamental, dentro da perspectiva racionalista, para a manutenção dos canais de cooperação entre os atores internacionais. Não obstante, parece claro na “Prolegomena” que a questão da diplomacia não deixa de ser importante, mas está apenas fora do campo de seus interesses intelectuais. Além disso, no *De Jure Belli ac Pacis*, Grotius faz menção direta e indireta à importância da diplomacia na conformação do sistema de Estados e na manutenção da ordem internacional. In: G. R. BERRIDGE, Maurice KEENS-SOOPER & T. GOTTES. *Diplomatic Theory From Machiavelli to Kissinger*. Nova York: Palgrave, 2001. pp. 50-70.

²² Num artigo publicado em 1989, numa coletânea sobre Grotius e as relações internacionais, Hedley Bull trata de cinco aspectos basilares do pensamento grotiano que são de fundamental importância para o desenvolvimento da Escola Inglesa de relações internacionais, quais sejam, o papel central da idéia de direito natural; a universalidade do conceito de “sociedade internacional”; o lugar dos indivíduos e das comunidades não-estatais; o solidarismo na implementação das normas internacionais e a existência de instituições internacionais. Cabe lembrar, contudo, que nem todos os aspectos defendidos por Grotius são plenamente aceitos pelos membros da Escola Inglesa. Ver: Hedley BULL. The Importance of Hugo Grotius for the study of International Relations. pp. 65-94. In: Hedley BULL; Benedict KINGSBURY & Adam ROBERTS (editors). *Hugo Grotius and International Relations*. Oxford: Clarendon Paperbacks, 1995.

²³ Ver: Richard LITTLE. The English School's Contribution to the Study of International Relations. In: *European Journal of International Relations*. v. 6 (3), 2000.

²⁴ Martin WRIGHT. (1991) Op. cit, p.7. Tradução livre do autor.

Não é a linha de argumentação de Martin Wright, não se defende aqui a preponderância de uma determinada tradição para explicar os fenômenos internacionais. Ao contrário, entende-se que, a depender do tema em análise, os distintos paradigmas devem ser utilizados para fornecer rendimentos explicativos mais adequados. Por exemplo, na análise da política externa de um determinado Estado, podem ser encontrados traços realistas, racionalistas e revolucionistas. A ênfase em cada um deles dependerá dos objetivos que queira colocar em relevo numa determinada análise.

Por fim, a título de sistematização, apresenta-se, na tabela abaixo, esboço do que foi exposto anteriormente.²⁵

Tradições	Realista	Revolucionista/ Idealista	Racionalista
Atores	Estados	Homem	Estados e
Situação do sistema	Conflito	Paz	Organizações internacionais
Universo em foco	Relações de Poder	Interesses comuns	Cooperação
Noção de Ordem	Anarquia e equilíbrio na balança de poder	Governo mundial	Relações de cooperação
Referência Filosófica	Niccolò Machiavel, Thomas Hobbes	Immanuel Kant, Jean-Jacques Rousseau	Tratamentos nos foros internacionais Hugo Grotius

Com base no quadro de referência teórico apresentado, e enfatizando os aspectos racionalistas das relações interestatais, serão analisados, a seguir, alguns temas da agenda de política exterior de Rio Branco. A argumentação principal é de que há elementos ainda pouco estudados da atuação de Paranhos que se inserem dentro do paradigma da tradição grotiana e que constituem elementos embaraçosos da invenção de uma tradição de respeito ao Direito Internacional, que passa a ser um pilar axiológico da atuação do Ministério das Relações Exteriores, no período que sucede à gestão do Barão.

²⁵ Fonte: Adaptado de Márcia Jabôr CANÍZIO. Resenha do livro A Legitimidade e Outras Questões Internacionais de Nelson Fonseca Júnior. In: Contexto Internacional – Janeiro/Junho 99, v. 21, pp. 193-204.

É conveniente fazer um a última observação de cunho metodológico. Não se percebe como mutuamente excludente as três tradições apresentadas. Em função da longa duração de seu mandato e, também, da amplitude de assuntos com que R. Branco lidou, os diversos aspectos de sua atuação podem ser interpretados à luz das tradições realista, racionalista e idealista.

Pode-se assumir metaforicamente que o conhecimento é um a sala escura e que cada uma das tradições constitui um lanternas que capacitam o pesquisador a iluminar apenas parte desse ambiente. Desse modo, o objetivo do próximo capítulo é lançar luz sobre alguns elementos racionalistas da política externa de R. Branco, e que vieram a ser utilizados como elementos materiais que justificam a gênese da ideia de que política externa brasileira tem como um dos seus princípios o respeito às normas internacionais. Não obstante, serão postos em relevo, também, elementos da política externa do Barão que se inserem na tradição realista. A perspectiva adotada é de, até eventualmente por contraste, ressaltar os seus aspectos grotianos.

II - UMA POLÍTICA EXTERNA
ENTRE PARADIGMAS: A AÇÃO
INTERNACIONAL BARÃO DO RIO BRANCO

II - U M A P O L Í T I C A E X T E R N A E N T R E P A R A D I G M A S : A A Ç ã O I N T E R N A C I O N A L B A R ã O D O R I O B R A N C O

Reconhece-se que o Barão do Rio Branco foi responsável pela fundação do Ministério das Relações Exteriores moderno. Durante sua gestão, foram estabelecidos elementos axiológicos, tais como a afirmação dos princípios do Direito Internacional, que fizeram da gestão do chanceler Paranhos um marco fundamental na vida institucional do Itamaraty.²⁶

Enfatizaram-se, também, aspectos pragmáticos que caracterizaram a atuação do Barão, sobretudo no que tange à aliança “não-escrita” com os Estados Unidos²⁷, às articulações com os países sul-americanos e, em certa medida, ao encaminhamento das soluções para os litígios de fronteira, sendo que esse último item acompañava a ser tratado por Rio Branco antes mesmo de sua nomeação para o cargo de Chanceler. Costuma-se dizer que a política externa do período Rio Branco foi executada em ininterrupto de acordo com os cânones realistas.

A hipótese que se pretende desenvolver nesta parte possui um enfoque um pouco distinto de análise. Não se deixa, evidentemente, de reconhecer o aspecto realista, entendido com o clássico pela Teoria de Relações Internacionais e discutido no capítulo anterior deste trabalho; no entanto, sugere-se que a atuação de Rio Branco se haveria caracterizado, também, pela presença de elementos racionalistas, cujos desdobramentos serão fundamentais para a afirmação de determinados valores que se tomaram reconhecidos em princípios que regem até hoje as relações internacionais do Brasil.

Haveria, sem dúvida, a aplicação de um “realismo periférico”²⁸ que se pautaria pela afirmação e defesa dos interesses em termos de poder. A o

²⁶ Esse tema será discutido em maior profundidade na terceira parte desta dissertação.

²⁷ Ver: E. Bradford BURNS. *The Unwritten Alliance – Rio Branco and Brazilian-American Relations*. Nova York: Columbia University Press, 1966.

²⁸ Este conceito foi cunhado pelo cientista político argentino Carlos Escudé e está em desenvolvimento em: Carlos ESCUDÉ. *El Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1992.

mesmo tempo, poderiam ser identificados, na atuação de Rio Branco, elementos que fazem parte de uma tradição grotiana, no sentido definido pela Escola Inglesa, que se enfatiza a prevalência de elementos institucionalistas e que possibilita a cooperação entre os Estados na esfera internacional.²⁹

O esforço que se pretende fazer aqui é de tratar de temas da agenda de política externa do período com o: a relação com os Estados Unidos, a Conferência Pan-Americana de 1906, as gestões diplomáticas junto aos vizinhos do Sul, o Pacto ABC e a resolução dos conflitos de fronteira, destacando os elementos que se inserem dentro dos dois paradigmas enunciados.

Antes de entrar propriamente nos eventos importantes da política externa do período Rio Branco, cabe sublinhar que será utilizada a abordagem proposta pelo Embaixador Rubens Ricupero de eixo simétrico e assimétrico para esboçar os dois planos principais de atuação da diplomacia do Barão. Com o elemento afirma:

“Deve-lhe (ao Barão) ter sido claro que a natureza mesma das relações do Brasil com as potências européias diferia profundamente das que mantinhamos no Prata ou com os demais vizinhos da América do Sul. As primeiras relevavam o eixo da desigualdade e assimetria, pois o diferencial de poder que nos inferiorizava em face desses países predomínantes era de tal ordem que, no fundo, não podíamos aspirar a jogar o mesmo jogo que eles. (...)”

Já no Prata ou com os vizinhos a essência do relacionamento se ajustavam e hor ao eixo da relativa igualdade ou simetria. Não quer dizer que possuíamos todos a mesma dose de poder em termos aritméticos, mas sim que pertenciam à mesma categoria ou a categorias próximas, que eram como times de futebol da mesma divisão.”³⁰

Importa sublinhar que essa categorização da política exterior do Barão em dois eixos implícitos, necessariamente, numa generalização para

²⁹ Ver a definição do conceito de racionalismo e sua diferenciação da tradição realista no primeiro capítulo desta dissertação.

³⁰ Rubens RICUPERO. Um Personagem da República. In: João Hermes Pereira de ARAÚJO (org.), José Maria da Silva Paranhos, o Barão do Rio Branco – Uma Biografia Fotográfica. Brasília: FUNAG, 1995.

efeitos didáticos. É verdade que os dois eixos se encontravam relativamente bem delimitados, em bora não seja possível isolar, em alguns casos, as questões com que o Barão teve de lidar apenas com um deles. Com o ocorreu na questão acreana, por exemplo, onde havia as posições da Bolívia, que se encontra no eixo sinétrico, e os interesses dos investidores privados do Bolivian Syndicate, que buscaram atrair a simpatia dos seus governos representados pela Grã-Bretanha, EUA e França, países com os quais o Brasil mantinha uma posição de assímetria.

Damos a forma a que se argumenta que as articulações entre os eixos sinétrico e assímetico detêm caráter eminentemente explicativo, pois, na análise factual, há efetiva sobreposição dos dois eixos, pode-se dizer, igualmente, que as distinções entre as tradições realista e racionalista servem para fornecer uma chave explicativa para certos aspectos da ação de Rio Branco que, inevitavelmente, reduzem o escopo de análise para um viés específico.

Em outras palavras, a questão principal não é definir a política externa do Barão com o idealista, racionalista, ou realista. Em certa medida, é possível encontrar elementos factuais que possam justificar cada uma dessas posições na análise da ação exterior de Rio Branco, em bora, num contexto mais amplo, elas possam ser interpretadas de forma inter-relacionada. Percebe-se, em alguns casos, uma clara tensão entre elementos de política de poder e as aspirações grotianas.

O que se pretende é apenas colocar em relevo, em alguns episódios da atuação de Rio Branco, as características racionalistas da ação exterior do patrono da diplomacia brasileira. Esse exercício analítico torna-se fundamental para identificar a base factual e os pressupostos axiológicos que dão fundamento à "invenção" de uma tradição da política externa brasileira de respeito ao Direito Internacional.

2.1 - AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS:

Em bora se afirme de forma corrente que o Barão do Rio Branco foi responsável pela mudança de eixo da política externa brasileira de Londres para Washington, é necessário colocar essa afirmação em perspectiva. Se, por um lado, durante o período em que o Barão estava à frente do Itamaraty, consolidaram-se os laços diplomáticos entre Brasil e Estados

Unidos; por outro, não se pode atribuir apenas à atuação de Paranhos o afastamento do Reino Unido. De fato, já havia um distanciamento crítico do Brasil em relação aos britânicos na metade do século XIX.³¹ Alguns eventos que marcam esse distanciamento são: o conflito diplomático em torno da abolição do tráfico negreiro que chega ao seu ponto de maior tensão após a edição do Bill Aberdeen (ou Brazilian Act) de 1845; a resistência brasileira em renovar os tratados livre-comerciais com a adoção das tarifas mistas Alves Branco, em 1844; e a Questão Christie (1861 a 1865), que ocasionou o rompimento de relações diplomáticas entre os dois Estados.

Ao mesmo tempo, na segunda metade do século XIX, é digno de nota o incremento da presença dos Estados Unidos na cena internacional. Eventos de natureza econômica e geoestratégica explicam a posição de preeminência que assumem os Estados Unidos no mundo. Os saídos com êxito estadunidenses e a taxa de poupança nacional abrem as possibilidades de se fazerem investimentos no exterior, sendo a América Latina seu maior receptor. Além disso, a ideia de que seria necessário assumir uma posição pró-ativa em termos geoestratégicos levou à execução de uma política externa cada vez mais intervencionista, que foi identificada em seus distintos momentos com o “diplomacia do porrete”, “do dólar” e “da canhoneira”.

Paralelamente, no que tange à Europa, nota-se um crescente aumento das pretensões imperialistas dos Estados europeus, sobretudo na África e na Ásia. Os motivos principais que podem justificar esse movimento por parte dos governos europeus são os interesses econômicos pela abertura de novos mercados e por garantir o fornecimento de matérias-primas; a necessidade de estabelecer-se enclaves militares estratégicos em alguns pontos do planeta; e a busca por afirmar militarmente, no âmbito internacional, os nacionalismos que se manifestavam na Europa.³² Com o conseqüência, há um paulatino afastamento dos europeus, em particular

³¹ Sobre os sucessivos conflitos entre os britânicos e os brasileiros no século XIX, ver: Alan K. MANCHESTER. *A Preeminência Inglesa no Brasil*. cap. X-XII. São Paulo: Brasiliense.

³² Para mais informações sobre essas temas, ver: Wolfgang DÖPKE. *A Poge e o Colapso do Sistema Internacional Europeu (1871 – 1918)*. In: José Flavio SOARES MORAES (Org.). *Relações Internacionais – Dois Séculos de História: entre a preponderância europeia e a emergência americano-soviética (1815 – 1947)*. v. I. Brasília: IBRI, 2001. pp. 105-172 & Eric H. O'BRYEN. *Nações e Nacionalismo desde 1780 – programa, mito e realidade*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1990. pp. 125-158.

dos britânicos, do continente americano, o que abre espaço para o aumento da presença estadunidense, como sugere Guilherme Conduru:

“Na passagem do século XIX para o XX, o mais importante concorrente da Grã-Bretanha na região, em bora não o único, foram os Estados Unidos. Ao passarem a se concentrar mais nas rivalidades intraeuropeias e em suas repercussões na Ásia e na África, os britânicos deixavam, de certa forma, campo aberto para a expansão dos interesses econômicos, militares e políticos dos norte-americanos nas Américas.”³³

Ainda assim, ressalte-se que, do ponto de vista econômico, pelo menos no que se refere ao Brasil, a dependência financeira continua a ser à praça de Londres já mesmo durante o início do século XX.

No governo de Campos Sales, por exemplo, são assinados os primeiros acordos de *funding loan* com os banqueiros britânicos Rotschild. Esses acordos tiveram como objetivo a consolidação da dívida brasileira e a garantia, por meio de empréstimos posteriores, do pagamento dos endividamentos até então contraídos e os seus respectivos juros. Para tanto, o Brasil recebeu 10 milhões de libras, em cinco títulos relativos a este montante, que, em parte, foram usados para pagar, nos três anos que se seguiram, os juros da dívida total. As amortizações foram postergadas para 1911, mas depois vieram a ser antecipadas. Como contrapartida, o Brasil deu como garantia a seus credores as rendas da alfândega do Rio de Janeiro e foram proibidos novos empréstimos até junho de 1901. Além disso, ficou a cargo do governo levar a cabo um programa de deflação pela diminuição de papel-moeda em circulação.³⁴

Embora os britânicos ainda mantivessem uma ascendência sobre o Brasil no campo financeiro, dentro do eixo assimétrico das relações exteriores do país, começavam a adensarem-se os laços políticos, econômicos e diplomáticos com os Estados Unidos.

³³ Guilherme Frazão CONDURU. O Subsistema Americano, Rio Branco e o ABC. In: *Revista Brasileira de Política Internacional* 41 (2): 1998. p.62.

³⁴ Para uma breve explanação acerca da crise financeira e seus efeitos na Primeira República, ver: Boris FAUSTO. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fundação do Desenvolvimento Educacional, 1994. pp. 258-260.

Há consenso entre os especialistas acerca do caráter realista, no sentido atribuído classicamente pela Teoria das Relações Internacionais, no que concerne à aproximação do Brasil aos Estados Unidos durante a chancelaria do Barão do Rio Branco.

No momento que o Barão assume o Itamaraty, colocam-se três objetivos principais que norteariam a política externa brasileira. O primeiro seria a demarcação definitiva das fronteiras nacionais com os países vizinhos. O segundo seria o que Bradford Burns chamou de “aumento do prestígio internacional do Brasil”³⁵. E o terceiro teria que ver com o suposto anseio de o Brasil estabelecer uma liderança política na América do Sul. Nesse sentido, a ênfase que o Barão coloca na aproximação com os Estados Unidos se caracteriza com o um elemento instrumental que possa favorecer a implementação dos objetivos anteriores, tal como sugere Burns:

“Ao assumir o Ministério das Relações Exteriores em 1902, Rio Branco parecia predisposto a alinhar-se o máximo possível com os Estados Unidos. Ele havia percebido a tendência que já se manifestava ao longo de toda a última década do século XIX e acelerou-a com a intenção de utilizar o recém-adquirido prestígio e poder dos Estados Unidos para atingir certos objetivos de política externa.”³⁶

Esta opção feita por Rio Branco foi levada a cabo com a estreita colaboração de Joaquim Nabuco³⁷, tendo sido este nomeado representante brasileiro nos Estados Unidos. Nesse contexto, um aspecto sintótico importante foi o de que a legação brasileira em Washington foi elevada à condição de embaixada, em 1905. Até então, entre os Estados americanos,

³⁵ E. Bradford BURNS. (1966). *Op. cit.*, p. 204.

³⁶ *Idem*. P. 200. Tradução Livre do Autor.

³⁷ Embora tenha sido um exímio colaborador de Rio Branco no fortalecimento das relações com os Estados Unidos na qualidade de embaixador do Brasil em Washington, tendo inclusive Bradford Burns assinalado sua morte com o um marco no declínio das relações bilaterais, Joaquim Nabuco não compartilhava do mesmo pragmatismo do Barão na aproximação entre os dois países. Nabuco possuía uma perspectiva mais “ideológica” por meio da qual concebia a relação com os Estados Unidos desde uma concepção de “alinhamento automático” aventada *à lettre*. Sobre esse tema, ver: Alexandra de Melo e SILVA. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e agentes na política externa brasileira contemporânea. In: Estudos Históricos. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 8, n. 15, pp. 102-103.

apenas a representação do México junto aos EUA possuía essa categoria. Por reciprocidade, a legação americana no Rio de Janeiro também passou a ser designada de embaixada.³⁸

Cabe sublinhar aqui, também, que o movimento de articulação da política externa brasileira com os Estados Unidos não dependeu apenas dos desígnios do Barão do Rio Branco, pois já tinham ocorrido, antes de 1902, alguns eventos que favoreciam esta aproximação.

Assim, conforme afirma Bradford Burns, após um período de “negligência americana”³⁹, que inicia-se após a Independência do Brasil, e que é marcado por incidentes diplomáticos e divergências, com o apressamento estadunidense para a abertura do Amazonas à navegação e a recusa em aceitar o bloqueio de Assunção na Guerra da Tríplice Aliança, com a Proclamação da República no Brasil, há uma inflexão nas relações bilaterais, que resultaram em uma agenda diplomática positiva da qual se pode destacar:

- A assinatura do acordo de reciprocidade comercial entre os EUA e Brasil, em 1891;
- o fato de que os EUA tomam-se, já em 1865, os maiores importadores de café do Brasil, sendo que, a partir de 1870, passaram a comprar mais da metade do café exportado pelo Brasil;
- a criação da tarifa Dingley que passava outorgar a todas as exportações brasileiras a isenção de tarifas ao entrarem nos Estados Unidos a partir de 1897;
- o apoio dado pelos EUA ao governo brasileiro durante a Revolta da Armada (1893);
- o laudo favorável ao Brasil na disputa de fronteira com a Argentina sobre a região de Palmas/Missões dado pelo presidente Grover Cleveland, em 1895;
- e a simpatia do governo e da opinião pública brasileiros pelos EUA, durante a Guerra Hispano-Americana (1898).

³⁸ Ainda sobre a relação entre o Barão do Rio Branco e Joaquim Nabuco, ver: Francisco Luiz Teixeira VINHO SA. O Barão do Rio Branco e Joaquim Nabuco. In: Carlos Henrique CARDIM & João ALMILINHO (orgs.). Rio Branco – a América do Sul e a modernização do Brasil. Rio de Janeiro: EM C, 2002. pp.157-174.

³⁹ E. Bradford BURNS. (1966). O p.cit, pp.60-63.

Ademais, mesmo antes do Barão do Rio Branco, Salvador de Mendonça, côsul em Nova York e, posteriormente, Ministro em Washington, exerceu um papel fundamental de convencer os governantes do Brasil das vantagens de estreitarem-se laços com os EUA.

Em função de vantagens econômicas que, de um amaneira geral, se mantiveram ao longo do período Rio Branco, no ano de 1912 os Estados Unidos já se haviam tornado o maior mercado consumidor de produtos brasileiros, sendo responsável pela compra de 36% das exportações brasileiras.⁴⁰

Todavia, as considerações de natureza econômica não foram as únicas que levaram a uma aproximação com os Estados Unidos, tal como pode ser deduzido pela análise de Bradford Burns. Nesse sentido, o Embaixador Rubens Ricupero⁴¹ aponta que a opção pelos Estados Unidos teria, também, um caráter político-estratégico, uma vez que o Barão tinha consciência da necessidade do apoio americano para conduzir as relações pontenciais e espinhosas com a Grã-Bretanha e com a França no tocante à regulamentação das questões de fronteira (com o se pôde com provar com os episódios da ocupação da Ilha de Trindade e do Amapá)⁴². Sem contar a possível ingerência de possíveis potências aventureiras, como a Alemanha, que pode ser ilustrado pelo episódio da canhoneira Panther, ocorrido em dezembro de 1905.⁴³

Em termos gerais, o Embaixador Rubens Ricupero aponta que a relação do Brasil com os EUA é norteada por três elementos principais: a) a convergência ideológica, b) o aspecto pragmático da aproximação e c) o

⁴⁰ Idem, p. 63.

⁴¹ Rubens RICUPERO (1995). Op. cit., p. 88.

⁴² Sobre essas duas disputas fronteiriças, ver: G. de Araújo Jorge. Rio Branco e as Fronteiras do Brasil – uma introdução às obras do Barão do Rio Branco. Brasília: Coleção Brasil 500 Anos, Senado Federal, 1999. pp 56-68, p 89.

⁴³ Não cabe fazer aqui uma narração dos eventos que geraram o incidente político-diplomático entre o Brasil e a Alemanha em torno da Canhoneira Panther, vale apenas mencionar que o episódio foi resolvido pacificamente sem a influência direta dos Estados Unidos. Não obstante, é lícito supor que o fato de o país manter relações estreitas com os Estados Unidos pode ter robustecido a posição brasileira. Para uma narração do episódio, ver: Álvaro Lins. Rio Branco: biografia pessoal e história política. São Paulo: FUNAG/Editora Alfa-ômega. pp 327-332.

esforço constante de harmonização dos Estados Unidos e da América Latina.⁴⁴

No que tange ao eixo sinétrico, ou seja, o eixo de relações com os países da América do Sul, o fato de ter o apoio de Washington poderia ser fundamental para, pelo menos, evitar a ingerência americana nos assuntos diplomáticos ou mesmo o aumento do poder brasileiro em relação aos demais países, sobretudo no que concerne à principal rival do Brasil: a Argentina. Isso pode ser notado do trecho de despacho telegráfico para o Embaixador do Brasil em Washington, em 1908:

“(...)entendo que é direito nosso operar nessa parte do continente sem ter de pedir licença ou dar explicações a esse governo (dos EUA), com o pelas provas tantas vezes dadas da nossa amizade tem o direito de esperar que ele não se envolva para ajudar desafetos nossos nas questões em que estejam os envolvidos(...)”⁴⁵

Em suma, se pode concluir que, no tocante ao eixo assinétrico, em particular, nas relações com os Estados Unidos, o Barão agiu com o propósito de estabelecer uma “aliança não-escrita”⁴⁶, sob a égide de uma estratégia realista de política externa. Tal com o Morgenthau concebe o realismo, a percepção do Barão estava moldada pela política de alianças que marca a ação de um ator com capacidade limitada de mobilizar recursos de poder. Em termos clássicos da teoria realista, a estratégia do Barão foi de lançar mão da “política de prestígio”⁴⁷ com o recurso de política externa para atingir os objetivos fundamentais do “interesse

⁴⁴ Rubens RICUPERO (1995). O p.cit, p. 91.

⁴⁵ Despacho telegráfico de Rio Branco para Joaquim Nabuco, 10/01/1908. Arquivo Histórico do Itamaraty. Apud. In: Guilherme Frazão CONDURU (1998). O p.cit p.66.

⁴⁶ Ver: E. Bradford BURNS. (1966). O p.cit

⁴⁷ Segundo Hans Morgenthau, “the policy of prestige has two possible ultimate objectives: prestige for its own sake, or much more frequently, prestige in support for a policy of the status quo or of imperialism. (...) Prestige is at the most the pleasant by-product of foreign policies whose ultimate objectives are not reputation for power but the substance of power”. Tradução: “a política de prestígio tem dois possíveis e determinantes objetivos: prestígio para o próprio benefício, ou ainda com mais frequência, prestígio para apoiar uma política de status quo ou de imperialismo. (...) Prestígio é, em última instância, o melhor produto de políticas externas cujos objetivos finais não são aumento da reputação de poder, mas, sim, a própria substância de poder”. Hans J. MORGENTHAU. (1993) O p.cit, p.91.

nacional⁴⁸, sendo esse prestígio a qualidade de intercutor especial junto aos Estados Unidos.

2.2 – A SEGUNDA CONFERÊNCIA DE PAZ DA HAGA E OS LIMITES DA ALIANÇA COM OS EUA :

As limitações dessa “aliança especial” do Brasil com os Estados Unidos tornaram-se evidentes durante a Segunda Conferência de Paz da Haia, realizada em 1907. Curiosamente, foi num contexto multilateral, em função de uma posição de princípio clara e integrista do Brasil – marcada principalmente pela afirmação do princípio da igualdade jurídica dos Estados e pela defesa do multilateralismo – que o país viu os EUA optarem por convergir com as posições europeias, em detrimento de uma articulação pan-americana.

Nessa ocasião, a delegação brasileira, chefiada por Rui Barbosa, divergiu frontalmente da posição dos EUA em três dos quatro pontos principais discutidos na conferência: a com posição do Tribunal de Presas Marítimas, a Corte Internacional de Justiça e o arbitramento compulsório. Apenas se pôs de acordo com a questão da Doutrina Dago⁴⁹, a partir da Resolução Porter.

⁴⁸ Não cabe aqui fazer uma discussão aprofundada sobre o tema do interesse nacional. Sabe-se que a sua formulação é extremamente complexa, sobretudo quando diversos atores e agências do Estado concorrem para sua elaboração. No entanto, no caso em questão, o fato de a administração do Barão do Rio Branco ser caracterizada por forte centralização e distanciamento das questões de política nacional, pode-se assumir que o “interesse nacional” era percebido a partir da perspectiva da elite decisória no âmbito da diplomacia. Assume-se, igualmente, que o interesse nacional gravita em torno dos três elementos fundamentais que norteiam a ação de Rio Branco conforme enunciado por Burns, quais sejam, resolver definitivamente os litígios de fronteira; aumentar o prestígio internacional do Brasil; e assumir uma posição de liderança na América do Sul. Sobre o tema do interesse nacional e suas condicionantes ver: Jutta WELDES. Constructing National Interests. In: *European Journal of International Relations*. v2 (3), 1996. pp. 275-318

⁴⁹ Em 1902, Grã-Bretanha, Alemanha e Itália bloquearam os principais portos da Venezuela para tentar forçar aquele país a pagar seus débitos com as potências europeias em questão. É evidente que muitos países da América Latina viram naquela iniciativa um perigoso precedente que ameaçava o princípio clássico do Direito Internacional de não-intervenção. Na ocasião, o chanceler argentino, Luís M. Dago, em nota ao Governo americano, argumentou que em préstimos ou obrigações assumidas não deveriam dar aos credores direito de execução sumária da dívida, numa ação que violaria, além do princípio da soberania, a integridade hemisférica. Esse arrazoado ficou conhecido com Doutrina Dago.

No caso do Tribunal de Presas Marítimas, a posição brasileira se pautava pelo fato de que o tema era de interesse principal das grandes potências marítimas e, por isso, sua composição deveria refletir o tamanho das frotas e o valor do comércio marítimo dos países envolvidos. Além disso, o Brasil era contrário ao estabelecimento do arbitramento com o único meio de solução das controvérsias internacionais.

Nesse caso, o Brasil se viu posto numa posição que entendia não condizer com o seu porte e com o tamanho de sua frota. Apesar dos protestos brasileiros, a situação não foi mudada e o país votou contra a criação do Tribunal, ao final, nem sequer chegou a constituir-se.

Igual revés sofreu o Brasil no caso da constituição da Corte Internacional de Justiça. Neste caso, os Estados Unidos propuseram, juntamente com a Grã-Bretanha e a Alemanha, que a composição da Corte fosse de dezessete membros, sendo que apenas nove seriam permanentes. Os restantes seriam escolhidos para ocupar posição em caráter rotativo de acordo com uma categoria que determinaria o tempo de mandato que cumpririam. O pior é que o Brasil tinha sido colocado num patamar inferior ao de países europeus maiores e em seus povos.

Quanto à Corte Internacional de Justiça, o Brasil entendia que sua instituição era de interesse de toda a sociedade internacional, portanto, a representação dos Estados deveria ser feita de forma igualitária. A perspectiva de representação igualitária de todas as unidades estatais no organismo que teria como função precípua dirimir as controvérsias internacionais, respeitando, portanto, o princípio da igualdade jurídica dos Estados, ilustra de forma patente que a orientação da política externa brasileira nesse tema era eminentemente racionalista.

Foi uma particular insatisfação para o Brasil perceber que a delegação americana pautou sua atuação pela observância estrita dos expedientes de poder, alinhando-se aos europeus e demonstrando nenhuma sensibilidade em relação às demandas brasileiras ou dos demais países latino-americanos. Tentaram-se diversas fórmulas para contemplos anseios brasileiros de obter um assento permanente na Corte, mas nenhum deles foi viável. A América Latina saía invariavelmente prejudicada. Em função disso, Rio Branco enviou a Rui Barbosa, representante do Brasil na Conferência, a seguinte instrução:

“Os países da América Latina foram tratados em geral com evidente injustiça. É possível que, renunciando à igualdade de tratamento, alguns se resignem a assinar convenções em que sejam declarados, e se confessem nações de terceira, quarta, ou quinta ordem. O Brasil não pode ser desse número... Agora que não mais podem os ocultar a nossa divergência, cum pre-nos tomar aí francamente a defesa do nosso direito e dos demais nações americanas. Estamos certos de que Vossência (sic) o há de fazer... atraindo para o nosso país a simpatia dos povos fracos e o respeito dos fortes.”⁵⁰

Após essa instrução do Chanceler, Rui Barbosa passou a fazer a defesa da posição de igualdade jurídica dos Estados, levando o Brasil a colidir frontalmente com os EUA e a assumir a liderança dos países latino-americanos.⁵¹

Nessa ocasião, ficaram claros os limites da “aliança não-escrita” com os Estados Unidos, uma vez que o alinhamento dos americanos se deu invariavelmente com os europeus em detrimento dos ideais pan-americanistas.

Com o já foi enunciado, o Barão assumiu uma postura, em geral, realista ao longo de sua gestão com o Chanceler no que tange à relação do Brasil com os Estados Unidos. O caso da Conferência da Haia, além de enunciar os limites da relação com os estadunidenses, aponta para um outro elemento a que pouco se faz referência: os aspectos racionalistas da atuação internacional durante a gestão do Barão do Rio Branco.

É essencial notar para o fato de que o Brasil se dispôs a participar de uma conferência internacional que estabeleceria alguns padrões mínimos de convivência entre as nações e criaria mecanismos jurídicos e regras

⁵⁰ Citado por Rubens RICUPERO. (1995). O p. cit, p. 104.

⁵¹ Rui Barbosa e Rio Branco, juntamente com Joaquim Nabuco, eram próceres da diplomacia nacional durante os primeiros anos da República. Não cabe aqui fazer uma análise sobre os conflitos, as diferenças, as concordâncias e os papéis desempenhados por eles no período em que operaram na política exterior brasileira. Sobre a relação do Barão com Joaquim Nabuco e com Rui Barbosa, ver, respectivamente: Francisco Luiz Teixeira VILHOSA. O Barão do Rio Branco e Joaquim Nabuco pp.157-173 e Carlos Henrique CARDIM. O Barão do Rio Branco e Rui Barbosa. pp.175-212. In: Carlos Henrique CARDIM & João ALMOSO (orgs.). (2002). O p. cit.

definidas para administrar as contendas entre os Estados. Tal iniciativa pode ser analisada à luz de uma ótica distinta daquela de conduzir as relações internacionais dos países pelo paradigma realista, por meio do qual existiria “uma guerra permanente de todos contra todos”.

Mais do que o fato de o Brasil utilizar-se deste instrumento, se pode inferir que havia a verdadeira convicção da importância dos mecanismos internacionais para resolver possíveis disputas entre os membros da sociedade internacional. Nesse sentido, a Conferência da Haia é um exemplo de que, apesar de o realismo ser elemento essencial na condução da política externa do Barão, não se pode desconsiderar as iniciativas de cooperação, que denotam uma abordagem racionalista ou grotiana, de acordo com a concepção da Escola Inglesa, das relações internacionais.

23 – A TERCEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL AMERICANA DE 1906:

A Terceira Conferência Internacional Americana, que teve lugar no Rio de Janeiro, em 1906, foi a primeira do gênero a ser realizada na América do Sul. A organização desse evento no Brasil é reconhecida como um triunfo diplomático de Rio Branco. Além disso, ela com prova a amplitude de visão do Chanceler que, com essa iniciativa, lidava com dois desafios impostos ao Brasil no início do século XX: o desejo de estreitar as relações diplomáticas com os Estados Unidos – foi esta a primeira vez que um Secretário de Estado estadunidense, Elihu Root, visitou a América do Sul – e a necessidade de tomar parte nos primeiros esforços de concertação entre os Estados que dariam origem ao multilateralismo contemporâneo.

O exemplo da Terceira Conferência Americana é bastante ilustrativo para demonstrar as tensões existentes entre as perspectivas realista e racionalista, tal como o sugere, em termos genéricos para as reuniões multilaterais, o Embaixador Gelson Fonseca Jr.:

“(…) A igualdade formal dos Estados que dela participam cria condições para a extensão das demandas, a começar pela própria consagração institucional da igualdade e, no extremo, de visões da utopia já que, nesse plano, não há limites para propor modelos novos de coexistência e cooperação dentro dos marcos do que é aceitável como legítimo; de outro lado, as diferenças de poder nomundo “externo” ao fórum multilateral se projetam nos processos negociadores

de tal forma, que as constelações de poder e hegemonia se refletem com maior ou menor clareza, nos resultados das deliberações. É claro que o que ocorre “normalmente” é uma combinação dos dois elementos (...).⁵²

Rio Branco tem clara percepção dessa dupla natureza do multilateralismo. Nesse sentido, lança mão da posição de organizador da conferência e, também, do peso relativo do Brasil no subcontinente para conseguir manter, juntamente com os Estados Unidos, o poder de definir a agenda na ocasião, sobretudo no que se refere às discussões acerca do arbitramento com pulso e da Doutrina Dago que, finalmente, encontrará uma solução no ano seguinte na Conferência de Paz da Haia.⁵³

Nesse contexto, pode-se perceber que o Barão busca instrumentalizar o pan-americano de forma a harmonizar o seio sinérgico e assinérgico (apenas com os Estados Unidos) da política externa brasileira.

Em termos gerais, pode-se notar uma postura, até certo ponto, hesitante do Barão em abraçar a perspectiva grotiana. Essa resistência torna-se clara já antes da própria Conferência, quando o Barão discute com Joaquim Nabuco a posição brasileira sobre a proposta de arbitragem com pulso.⁵⁴

Ainda que tenha sido vitorioso na resolução de contendas territoriais do Brasil por meio do arbitramento, o Barão entende ser a obrigatoriedade uma “camisa de força” que não deixaria qualquer margem de manobra para estabelecer outras formas de negociação e solução de controvérsias que conviessem ao Brasil. Principalmente considerando que o Brasil, em 1906, ainda possuía litígios de fronteira com seus vizinhos a serem resolvidos, a aceitação da arbitragem poderia inviabilizar a possibilidade de resolver essas questões por meios que favorecessem a posição brasileira. Ainda assim, não se deve afirmar categoricamente que Rio Branco era um realista em pedemido. Basta perceber o próprio empenho que ele demonstra,

⁵² Ver: Gelson Fonseca JÚNIOR. Rio Branco e o Pan-Americanismo: Anotações sobre a III Conferência Internacional Americana. In: Carlos Henrique CARDIM & João ALMOSO (orgs.). (2002). Op. cit. pp. 393-406.

⁵³ Mais sobre o tema, ver: Idem, pp. 399-401.

⁵⁴ Ibidem, pp. 400-401.

na Conferência, em discutir e estabelecer parâmetros gerais de comportamentos em temas que regulam atividade pacífica entre as nações, tais como a condição jurídica dos cidadãos naturalizados, marcas e patentes, dívidas públicas, a harmonização para o critério de exercício de profissões liberais etc.

O Rio Branco reconhece a importância do Direito Internacional e entende que os encontros multilaterais do mesmo gênero da Conferência Americana servem para avançar os regimes jurídicos que regem as atividades dos Estados em diversas áreas, embora essas crenças sejam filtradas pelo filtro do interesse nacional.

Uma leitura mais apressada dessa racionalidade de Rio Branco pode levar a conclusões precipitadas sobre o caráter meramente realista de sua atuação. É evidente que o objetivo final do Barão é defender da melhor forma o que ele entendia com o interesse nacional; não obstante, deve-se observar que havia nele mais do que um uso instrumental do Direito Internacional. Há uma evidente tensão, ou mesmo ambiguidade, na forma com o Barão percebe a importância das articulações no contexto multilateral, que é o locus privilegiado da afirmação da tradição grotiana.

O Embaixador Gelbon Fonseca Júnior define com acuidade esse jogo de forças entre as tradições grotiana e realista na perspectiva do Barão dentro do cenário multilateral e que permeia ao longo da história diplomática do país ao afirmar que:

“A visão de Rio Branco é, portanto, a de um multilateralismo soft, mais voltado para o espírito da cooperação do que para a definição de constrangimentos. Mostra que não se trata de optar por um realismo bilateral contra um multilateralismo grotiano, mas que o segredo seria combinar as duas vertentes de modo a servir aos objetivos nacionais. Coloca assim, um primeiro ingrediente realista em sua visão grotiana. Não será o único. E, sabem os, o dilema da equação adequada bilateral/multilateral vai acompanhar a trajetória da política externa até hoje, com modelos de solução que variam no tempo, mas em que as vantagens do multilateralismo, por razões múltiplas, se afirmam paulatinamente”⁵⁵

⁵⁵ Ibidem, pp 401-402

Em suma, argumenta-se que podem ser encontrados elementos grotianos na atuação de Rio Branco dentro do marco da Terceira Conferência Americana. Apesar de esses traços racionalistas serem matizados por outros de natureza realista, são esses aspectos grotianos que servirão com o quadro de referência conceitual para estabelecer a invenção de uma tradição de respeito ao Direito Internacional na política externa brasileira. Outro exemplo que fornece subsídios para essa argumentação é o Pacto ABC, que será analisado em seguida.

2.4-COOPERAÇÃO E DISPUTA NO EIXO SIMÉTRICO :O PACTO ABC

O Pacto ABC, designado assim em função das iniciais dos três países que dele fizeram parte, foi assinado em 25 de maio de 1915, ou seja, mais de três anos após a morte do Barão do Rio Branco. As negociações, entretanto, sobre um tratado que harmonizasse os interesses de Argentina, Brasil e Chile e que instituisse um marco de cooperação institucional entre eles teve o seu primeiro esboço feito durante o período Rio Branco. Essa tentativa é mais um exemplo da presença de elementos do paradigma racionalista na diplomacia do Barão, juntamente com o cálculo realista de manter a posição de preponderância em função de atributos e de recursos de que o país dispõe no seu eixo simétrico de atuação.

Embora seja corrente afirmar que o Barão do Rio Branco mantinha uma postura “imperialista” em relação aos atores sul-americanos, não parece ser esta a realidade quando se analisa em detalhe o cenário em questão. Na verdade, Rio Branco tinha plena consciência do peso relativo que o Brasil possuía e, portanto, do papel protagônico que deveria desempenhar, sem almejar, entretanto, qualquer tipo de dominação sobre os demais Estados do subcontinente americano. Como observa o Professor Francisco Doratioto:

“Rio Branco, porém, via o Brasil em posição de destaque na América do Sul, não de modo positivo, mas, sim, decorrente de sua própria condição territorial, condição econômica e situação demográfica.”⁵⁶

⁵⁶ Francisco Fernando Monteiro Lima DORATIOTO. A Política Platina do Barão do Rio Branco. In: Revista Brasileira de Política Internacional. 43 (2): 2000. p.130.

O reconhecimento do papel da diplomacia e da capacidade de influir no entorno regional levou o Barão a desenvolver uma política “coerente, segura e inovadora em relação aos países sul-americanos, particularmente no Rio da Prata”⁵⁷. Esta política tinha como pilares fundamentais os princípios de não-intervenção e de suporte aos governos constitucionais. Desses princípios derivaria a política de prevenir-se contra surtos de instabilidade na América do Sul, sobretudo no Prata, de forma a evitar intervenções de potências estrangeiras na região, sobretudo dos Estados Unidos, o que poderia implicar em um precedente perigoso para o Brasil que, também, frustraria os objetivos da política externa de Rio Branco, que, segundo o Professor Doratioto seriam :

“(...) tomara a América do Sul espaço geopolítico de tolerância brasileira, em consenso com a Argentina, não impositiva e desprovida de objetivos expansionistas ou intervencionistas. Ademais, o Brasil aceitaria um equilíbrio de poder com a Argentina no Prata, com o que demonstrava o fato de o Rio de Janeiro não se opor à vitória da revolução liberal no Paraguai. Enquanto isso, o Uruguai manter-se-ia próximo do Brasil, o que, aliás, foi conseguido graças à habilidade política de Rio Branco em conceder-lhe, em 1909, o condomínio da Lagoa Mirim”⁵⁸.

Foi no espírito dessa política, e com a incorporação do Chile, que começaram tendo lugar, entre 1907 e 1909, as conversações acerca da possibilidade de formalizar a aproximação entre os três países de maior peso relativo na América do Sul. Nesse sentido, em 21 de fevereiro de 1909, em Petrópolis, durante a visita de Puga Borne, ex-Chanceler chileno, que se apresentava na qualidade de enviado extraordinário a Rio Branco, é que este lhe entregou uma minuta de “tratado de cordial inteligência”, a ser celebrado entre Argentina, Brasil e Chile.

A ideia principal seria de estabelecer um tratado de arbitramento geral entre os três países com o objetivo de restabelecer a ordem ou lançar mão de expedientes de pacificação no caso de ocorrer insurreição ou guerra civil em algum dos seus países limítrofes. Haveria, portanto, o intuito de

⁵⁷ Idem, p.131.

⁵⁸ Ibidem, p.133.

estabelecer um a espécie de concerto entre os três Estados com o objetivo de manter a paz e a segurança na América do Sul.

Cabem encerrar, a título de informação, que há praticante de consenso na literatura a respeito da forma com o um possível Pacto ABC se articulária com o eixo assintótico das relações internacionais do Brasil, em particular, com os Estados Unidos. Guilherme Conduru⁵⁹, Cbdoaldo Bueno e o Embaixador Rubens Ricupero argumentam que a possível implementação de tal Pacto deveria seguir um princípio da política externa do fim do Império que rezava que o Brasil não deveria fazer parte de nenhum arranjo político-militar que fosse contrário aos interesses estadunidenses.

Nam esm a linha, tanto Bradford Burns quanto o Professor Celso Lafer vêem esta iniciativa com o um a forma de assegurar a ordem do subsistema sulamericano, tendo em consideração ou, mais ainda, sem se antepor aos princípios da Doutrina Monroe e nem tampouco ao seu corolário proposto por Theodore Roosevelt. Seria, portanto, razoável supor que essa proposta teria com o objetivo manter uma hegemonia com partilhada entre Brasil, Chile e Argentina na América do Sul.

Apenas Muniz Bandeira via tal iniciativa com o um a tentativa de resistir à penetração dos EUA na América do Sul. Tal hipótese parece para Conduru⁶⁰ pouco plausível uma vez que não estava em jogo a constituição de um concerto de hegemonia coletiva na América do Sul, em detrimento da posição dos EUA no panorama mais amplo das Américas.

No que tange à sua implementação, importa reter que o projeto de tratado foranegociado num momento particularmente desfavorável, onde as rivalidades entre os três países se sobrepunham à vontade de cooperação.

Em particular, sobre o relacionamento Brasil-Argentina, as tensões eram consideráveis em função primordialmente dos desentendimentos entre Estanislau Zeballos, Chanceler argentino no governo do Presidente Aorta, e Rio Branco.

⁵⁹ Guilherme Frazão CONDURU (1998). Op. cit. p.78.

⁶⁰ Idem .

O Ministro das Relações Exteriores da Argentina⁶¹ mantinha, desde o fim do século XIX, uma constante rivalidade com o Barão do Rio Branco, desde quando ambos representaram seus respectivos países na questão do arbitramento do território de Palmas/Misiones⁶² cujo laudo, expedido pelo Presidente dos Estados Unidos, deu ganho de causa ao Brasil.

Desde o momento de sua nomeação, Zeballos procurou estreitar laços com o Chile com vistas a isolar o Brasil no tabuleiro da política sub-regional. No mesmo sentido de atitude confrontacionista, pode-se destacar a “corrida armamentista” que se instaurou entre os dois países em virtude das suposições mútuas de um ataque às respectivas capitais.⁶³

Para acirrar ainda mais os nervos e contribuir para afastar qualquer possibilidade de cooperação, foi deflagrada por Zeballos a crise do telegrama N.º 9, enviado do Rio de Janeiro para a Legação em Santiago que, supostamente, ao ser interceptado e decodificado pelo telégrafo argentino, revelava declarações hostis de Rio Branco à Argentina. Finalmente, Rio Branco, de posse de uma cópia do documento, revelou, ao decifrá-lo com o código real, o verdadeiro teor do telegrama que expressava sua vontade de estreitar os laços de cooperação entre Brasil, Argentina e Chile, a despeito do expediente do Chanceler argentino no sentido de barrar a prosperidade da iniciativa.⁶⁴

O mais importante desse episódio é o momento de dificuldade em que se encontravam as relações entre esses países para que a iniciativa do Pacto ABC tivesse êxito. De toda forma, não parece exagerado nem absurdo afirmar que, mesmo num contexto em que se notavam alguns elementos de ação externa que se encaixavam perfeitamente no paradigma realista da

⁶¹ Em relação à posição anti-brasileira de Zeballos, ver igualmente: Roberto ETCHEPAREBORDA. Zeballos y la Política Exterior Argentina. Buenos Aires: Editorial Preamar, 1982. Sobre tudo nas páginas 62 e seguintes é demonstrada a prevenção e desconfiança que Zeballos tinha em relação ao Brasil. O chanceler referia-se a política de Rio Branco com o sendo de natureza hegemônica.

⁶² Sobre este tema, ver: G. de Araújo JORGE. (1999). O p. cit pp.15-51.

⁶³ Para uma descrição mais detalhada desse processo de corrida armamentista que envolveu Brasil e Argentina, ver: Francisco Fernando Monteiro LÓPEZ. (2000). O p. cit pp.138-140.

⁶⁴ Para uma narração mais detalhada do episódio, inclusive com as cópias do telegrama real e do falso, ver: Álvaro LINZ. (1995). O p. cit pp. 383-388.

Teoria das Relações Internacionais, havia, ao mesmo tempo, expedientes genuínos por parte do Barão do Rio Branco no sentido de estabelecerem-se relações de estreita cooperação com Chile e Argentina em prol da manutenção da paz na América do Sul. Não vigia, portanto, apenas a lógica do conflito e da disputa de poder. Em bom momento não fosse propício para a implementação do Pacto, existia espaço para a proposição de projetos que se encaixam no paradigma racionalista. Nesse sentido, é em boa medida a redação do artigo 11 da proposta do Pacto entre Brasil, Argentina e Chile, que afirma:

“Sempre que se dê qualquer perturbação da ordem pública, insurreição política ou levante militar em país que confine com as três Repúblicas Contratantes, tratarão elas, imediatamente, de assentar entre si nas providências a tomar, de acordo com os princípios do Direito Internacional, combinando sobre as instruções que devam mandar às suas autoridades civis e militares na fronteira, assim como aos seus representantes diplomáticos, cônsules, e comandantes de navios de guerra no país em que tais perturbações se produzirem, de modo a que se evitem atritos ou desinteligências entre seus respectivos agentes no teatro dos acontecimentos”.⁶⁵

Pode-se concluir, portanto, que atuação de Rio Branco na condução da política externa do Brasil no caso da negociação do Pacto ABC foi informada por elementos que genuinamente possuíam caráter racionalista e apostavam na cooperação entre os atores em detrimento da concorrência de caráter realista.

O fato de que o Pacto ABC não vigorou tem causa, em grande medida, na posição das elites argentinas que estavam no poder e que assumiam uma postura de confronto em relação ao Brasil, ao ponto de o próprio Barão reconhecer isso na versão verdadeira do Telegrama N.º 9, quando diz:

“Sempre vantagens numa certa inteligência política entre o Brasil, o Chile e a Argentina, e talvez por vezes a sua conveniência. No apêndice ao segundo

⁶⁵ Projeto de Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitramento, entre os Estados Unidos do Brasil, a República do Chile e a República Argentina, anexo ao despacho reservado N.º 1 para Henrique Lisboa, Ministro do Brasil na Legação em Santiago. 26/02/1909. Arquivo Histórico do Itamaraty. Citado por Guilherme e Frazão CONDURU (1998), O p. cit. P. 72.

volumedarecentedobra deV ienteQ uesadaM enóriasD ipômáticasencontrará cartaminha de1905 aoM inistroG orostiaga sobreisso;masa idéia nãoestá madura naRepúblicaA rgentina. Houveaté ali um retrocesso, estando hoje afastados do governo ehostilizados todos os nossos amigos”.⁶⁶

25-A S VERTENTES RACIONALISTA E REALISTA NOS CONTENCIOSOS DE FRONTEIRA :O AMÁLGAMA ENTRE DIREITO E PODER :

A questão da resolução das lides de fronteira do Brasil é reconhecida com o o m aior legado do Barão do Rio Branco. Durante o arco de tem po que abrange a independência do Brasil até o início da República, a resolução das contendas fronteiriças com os vizinhos e a consolidação do território nacional constituem os principais temas da agenda diplomática nacional. Mesmo antes de assumir a pasta das Relações Exteriores, o Barão contribuiu decisivamente para demarcar as fronteiras nacionais por meio de negociações diretas e arbitragens internacionais. Além do aspecto de garantir ao Brasil um território de amplitude continental, o fato de Rio Branco ter resolvido as questões de fronteira liberou a diplomacia do país para seguir firm ando sua posição no que diz respeito a outros temas da agenda internacional, com o atesta o Embaixador Synesio Sampaio G oes Filho :

“Além da importância em si da política de fronteiras de Rio Branco, é preciso lembrar que, do ponto de vista da psicologia das nações, liberou as energias brasileiras para cam pos mais férteis. D ivergências sobre limites até hoje são um a pesada carga na vida política internacional de várias nações do continente; não do Brasil, que se limita com todos os países da América do Sul, à exceção do Chile e do Equador, e não tem problemas de fronteiras com nenhum de seus dez vizinhos”.⁶⁷

Sua obra diplomática inicia-se com a questão de Palmas/M isões, e antes mesmo de tomar-se Chanceler, o Barão já havia sido alçado ao patamar de heróinacional por sua atuação na resolução do conflito territorial com a Argentina. A controvérsia entre os dois Estados se arrastava desde

⁶⁶ Parágrafo 4 do Telegram a N . 9 enviado pelo Barão do Rio Branco à Legação em Santiago. In: Álvaro LIN S. (1995). O p. cit. p. 387-388.

⁶⁷ Synesio Sampaio G O E S F I L H O . N avegantes, Bandeirantes e Diplomatas – um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. Coleção Tem as Brasileiros. São Paulo : Martins fontes, 1999. p 256.

meados dos anos 1800. Após inúmeras negociações frustradas, decidiu-se levar o litígio ao arbitramento do presidente dos EUA.

Em 1893, Rio Branco, que nesse momento servia já há vários anos no exterior, foi nomeado pelo ministro das Relações Exteriores, Serzedelo Correia, para liderar a missão que iria a Washington defender a posição do Brasil com base nos seus notórios conhecimentos de história e cartografia brasileiras, que lhe serviriam para fundamentar o pleito em favor do Brasil. Foram dois anos de árduo trabalho com base na análise de mapas e documentos para dirimir a dúvida quanto à demarcação dos rios Peperi-Guaçu e Santo Antônio, que se viam mencionados nos Tratados de Madrid (1750) e San Ildefonso (1777).

O laudo do Presidente americano, dando ganho de causa integral ao Brasil, foi expedido em fevereiro de 1895, repercutindo de forma muito favorável a imagem do Barão dentro e fora do Brasil.

O prestígio de Rio Branco e o reconhecimento de suas capacidades para lidar com as questões históricas, jurídicas e cartográficas levaram o governo brasileiro a nomeá-lo para dirimir uma outra antiga controvérsia territorial com a França sobre a Guiana Francesa, na qual, mais uma vez, Paranhos obteve êxito na defesa dos interesses do Brasil perante o Governo suíço, escolhido para arbitrar a questão.

O laudo do Presidente Grover Cleveland sobre a questão entre o Brasil e a Argentina apresentou o seguinte resultado: a fronteira devia ser no rio Peperi-Guaçu e Santo Antônio (com base no Tratado de Madrid), e não entre os rios Chapecó e Chopim, com o queriam os argentinos (representados por Estanislau Zeballos). Na questão do Amapá, o laudo proferido pelo Presidente Hauser, da Confederação Helvética, em 1900, determinou que o rio Japoc ou chamado de Vicente Pinzón era o rio Oiapoque (com base no Tratado de Utrecht, de 1711) – e não o rio Araguari, com o queriam os franceses.

As principais questões de limites foram: Palmas ou Missões (Argentina), Amapá ou da Guiana Francesa (França), Guiana Inglesa ou Pirara (Reino Unido), e Acre ou Aquiri (Bolívia). A República herdara do Império um imenso espaço territorial, se ela quisesse afirmar-se com o

regim e que defendesse os interesses nacionais, deveriam manter a integridade territorial do país. O único caso em que houve expansão – e não a manutenção – de território foi o do Acre.

Em termos gerais, o uso de mapas coloniais e o desenvolvimento de pesquisas históricas foram de suma importância para a defesa e consecução dos objetivos nacionais de consolidação, juridicamente, o território do Brasil. Com efeito, as questões submetidas à arbitragem foram decididas com base em mapas e acordos coloniais, bem como o velho princípio do *uti possidetis*.

Na questão do Pirara (1904), na qual Joaquim Nabuco foi o plenipotenciário brasileiro, Victor Emmanuel, Rei da Itália, dividiu, sob o nome de, a região entre Brasil e Reino Unido. Note-se que, embora não estivesse envolvido diretamente na negociação e na redação final do documento que sustentava a posição brasileira, Rio Branco tinha escrito um apanhado sobre o tema em 1897, que foi utilizada por Joaquim Nabuco.

O Governo republicano encarregou Rio Branco de estipular, em definitivo, as áreas de fronteira, mesmo o que não houvesse litígio. Assim, acordos foram feitos com o Equador (1904), Peru (1909), Colômbia (1907), Venezuela (1904-1907; baseado no Tratado de Lima e Navegação de 1859) e Guiana Holandesa.

No caso peruano, em 1909, houve uma negociação que implicou a cessão de parte do território que constituiria o estado do Acre, em função da comprovada existência de nacionais peruanos naquele território, ou seja, aplicando-se o *uti possidetis de facto*, em troca do fim do litígio de uma área de grandes dimensões que o Peru alegava ser de sua propriedade de acordo com o Tratado de 1777.

Um outro episódio a ser mencionado, ainda que de forma breve, é a questão de navegação fluvial resolvida com o Uruguai. Pelo tratado de 30 de outubro de 1909, Rio Branco concedeu o condomínio da Lagoa Mirim e do Jaguarão e a propriedade de algumas ilhas, por entender que o tratado de Lima de 12 de outubro de 1851 tinha sido injustamente imposto ao Governo oriental.

Já a questão do Acre foi resolvida por negociação direta, em que se pôs à prova um bom conhecimento diplomático do Barão do que, propriamente, seus conhecimentos geográficos e a aplicação do Direito, uma vez que não havia, originariamente, naquela região, ocupação prévia por brasileiros. Mas, na expansão provocada pelo ciclo da borracha, muitos nacionais do Brasil se estabeleceram na região, que tinha sido objeto de concessão a um grupo anglo-ameriano, o Bolivian Syndicate. Para não se indispor com os anglo-americanos, Paranhos arrendou do mencionado grupo a concessão dada pela Bolívia. Nas negociações diretas com aquele país, Rio Branco comprometeu-se a construir a Ferrovia Madeira-Mamoré, ceder algumas com pensações territoriais e pagar doze milhões de libras esterlinas, em troca do Aquiribolíviano ou Acre. Estas foram as principais estipulações do Tratado de Petrópolis, de 1903.⁶⁸

Aqui apenas são fornecidos exemplos para demonstrar novamente o pragmatismo, mas não exclusivamente inspirado pelo paradigma realista – de acordo com os parâmetros da Teoria de Relações Internacionais – da atuação do Barão no que tange à resolução das questões de fronteira. Na análise dos casos específicos, nota-se a preocupação diplomática com base no vasto cabedal de conhecimentos de História e de Direito dos quais se valeu para sustentar a posição brasileira. Em quase todas as ocasiões em que tratou do tema com o enviado especial ou na qualidade de Chanceler, Rio Branco foi bem sucedido na defesa dos “interesses nacionais”.⁶⁹ É evidente que havia na atuação de Paranhos uma preocupação clara com a posição brasileira e com a necessidade de garantir os direitos que reconhecia com o nacionais na demarcação das fronteiras. Nesse sentido, o Barão foi bem sucedido, pela via diplomática, na afirmação dos interesses brasileiros. Não caberia, portanto, qualificá-lo com o, por exemplo, “imperialista”, uma vez que demonstrou saber articular poder e Direito, História e gestões diplomáticas para encaminhar essas questões nos eixos simétrico e assimétrico das relações exteriores do Brasil. Na mesma linha de argumentação, sugere o Embaixador Rubens Ricupero:

⁶⁸ Não é o objetivo desta monografia tratar, em detalhe, dos litígios em relação às fronteiras do Brasil resolvidos por Rio Branco. Para mais informações sobre a demarcação das fronteiras do Brasil, ver: A.G. de Araújo Jorge. (1999). *Op. cit.*, Álvaro Lins. (1995). *Op. cit.* Capítulos VII a X, “Diplomacia Magnolli. O Corpo da Pátria – imigração geográfica e política externa no Brasil (1808 – 1912)”. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista/ Editora Moderna, 1997. e, também, Synesio Sampaio Gomes Filho. (1999). *Op. cit.* p. 253 a 299.

⁶⁹ Apud: Nota 35

“É arriscado neste contexto falar em constantes ou princípios absolutos uma vez que, pragmático, antes de tudo, o Chanceler adaptou sua orientação às características concretas de cada situação, preferindo, por exemplo, ora a arbitragem, ora a negociação direta, com o seu no caso do Acre. Nem mesmo a duração perpétua dos acordos de fronteira com o garantia de estabilidade do ‘status quo’ territorial era para ele um tabu, conforme demonstrou ao reparar o excesso de rigor cometido contra os uruguaios pelo tratado de 1851 (...).”⁷⁰

Em certos aspectos é possível afirmar que Rio Branco possuía um olhar realista sobre a sociedade internacional da época e estava consciente da posição do Brasil nela, mas tinha, também, pela própria formação, um lado, digamos, grotiano.

Mesmo para aqueles juristas que apenas reconhecem o *utis possidetis* *jure* com o princípio do Direito Internacional Público, - e que, portanto, alegam que a aplicação do princípio *utis possidetis* de facto seria uma instrumentalização política do direito para justificar os interesses brasileiros - cabe lembrar que o Barão o utilizou não apenas em proveito do Brasil, mas o fez igualmente em prol do Peru na posse do território que estava em litígio entre os dois países, em 1909.⁷¹

Assim sendo, parece lícito reconhecer que as disputas acerca das fronteiras nacionais, igualmente aos casos anteriormente analisados, revelam, sem dúvida, elementos realistas, mas que aparecem amalgamados com os aspectos da tradição racionalista, que servirão para justificar a tradição grotiana na política externa de Rio Branco e aos quais se fará referência para explicar o surgimento de uma tradição de respeito ao Direito Internacional pela diplomacia brasileira, com o se argumentará no próximo capítulo.

⁷⁰ Rubens RICUPERO (1995). *Op. cit.*, p. 81.

⁷¹ O jurista espanhol Luis Ignacio Sánchez Rodríguez é particularmente crítico à existência do *utis possidetis* de facto. Para ele, apenas caberia argumentar-se em favor da existência do *uti possidetis* *jure*, por meio dos quais tratados do período colonial seriam determinantes para estabelecer a posse de um determinado Estado que viesse a herdar a os direitos e obrigações emanados da situação pós-colonial. Embora Sánchez Rodríguez alegue que ao princípio “brasileiro” se possam interpor normas internacionais que evoquem sua nulidade, tais como o artigo 62.2 da Convenção de Viena para o Direito dos Tratados de 1969 e o artigo 11 da Convenção de Viena de 1978 sobre a Sucessão de Estados, ele reconhece que “el *uti possidetis* de facto pudo tener sentido en el discurso retórico y diplomático del siglo XIX (...)”. Luis Ignacio Sánchez RODRÍGUEZ. Derecho Internacional Público: Problemas Actuales. Madrid: Ediciones Beramir, 1993. p. 191.

III - A CONSTITUIÇÃO DE UMA TRADIÇÃO RACIONALISTA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

III - A CONSTITUIÇÃO DE UMA TRADIÇÃO RACIONALISTA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Neste capítulo se pretende identificar a origem e a importância, a partir do legado do Barão do Rio Branco e dentro do escopo da teoria de relações internacionais - em particular, no âmbito da Escola Inglesa -, de uma certa "tradição" na política externa brasileira de respeito às normas concebidas e respeitadas pela sociedade de Estados.⁷² Entende-se que o discurso e a prática da diplomacia do país, sobretudo no período republicano, estão fortemente marcados por esta percepção do ambiente internacional que, não raro, se confunde com o próprio *modus operandi* do Ministério das Relações Exteriores.

3.1 - A INVENÇÃO DAS TRADIÇÕES COMO O ARQUÉTIPO DA AÇÃO EXTERIOR DO ESTADO :

Tradições, cânones e princípios ordenadores da realidade desempenham papel fundamental na constituição da respeitabilidade e da reputação de uma instituição. A perspectiva de poder buscar num passado longínquo determinadas características que ainda se encontram presentes na prática de um grupo social ou instituição política fornece a ideia de estabilidade e constância no tempo e reafirma o seu prestígio e a sua força. Essa força simbólica determina, em larga medida, a forma como os indivíduos vêm e são influenciados pela tradição.

Hans-Georg Gadamer⁷³, ao discutir a herança do *Aufklärung* vis-à-vis o Romantismo, explicita com propriedade a força que a tradição exerce sobre os membros de uma sociedade. O filósofo afirma que:

⁷² A qui quando se trata da "tradição" de respeito às normas internacionais pode-se referir igualmente a "tradição racionalista ou grotiana". Na verdade, o fator fundamental que norteia o comportamento do Estado brasileiro, e do Itamaraty em particular, é a conduta balizada pelo Direito Internacional.

⁷³ Hans-Georg GADAMER. *Verdade e Método – Traços Fundamentais de uma Hermenêutica Filosófica*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

“(...)O que é consagrado pela tradição e pela herança histórica possuem a autoridade que se tornou anônima, e nosso ser histórico e finito está determinado pelo fato de que também a autoridade do que foi transmitido, e não somente o que possui fundamentos evidentes, tem poder sobre essa base (...)a tradição conserva algum direito e determina em parte nossas instituições e comportamentos”.⁷⁴

Um exemplo interessante desse fenômeno pode ser encontrado em *A Força da Tradição*.⁷⁵ Nessa obra, A. M. Ayer demonstra a presença forte de elementos da tradição nobiliárquica na aurora da modernidade. Ayer entende que as duas grandes guerras do século XX (1914-1918 e 1939 – 1945) fazem parte de um continuum que ele denomina a “Guerra dos Trinta Anos do Século XX”. O armistício após esses conflitos marcaria o término da vigência do antigo regime e o pleno advento da modernidade.

Segundo o historiador estadunidense, pode-se notar, ao longo do século XIX, paralelamente ao avanço da ciência e da tecnologia, do capitalismo industrial, das classes média e burguesa, da sociedade política democrática e do modernismo cultural, a permanência de interesses econômicos pré-industriais, dos valores e símbolos da nobreza, dos sistemas de autoridade pré-democráticos e, também, de expressões artísticas pré-modernistas. Assim, o autor afirma que:

“(...) os elementos ‘pré-modernos’ não eram os remanescentes frágeis e decadentes de um passado quase desaparecido, mas a própria essência das sociedades civis e políticas da Europa. Isso não significa negar a importância crescente das forças modernas que se levantaram e desafiaram a antiga ordem. Mas significa sustentar que até 1914 as forças de inércia e resistência contiveram e reprimiram essa nova sociedade dinâmica e expansiva no interior dos antigos regimes que dominaram o cenário histórico europeu”.⁷⁶

Os velhos regimes europeus se constituíram com os sistemas sociais, políticos, culturais e econômicos coerentes e integrais, e, portanto,

⁷⁴ Idem .P.421.

⁷⁵ A. M. AYER. *A Força da Tradição – A Persistência do Antigo Regime*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

⁷⁶ Idem .P.15-16.

m antinham alto grau de elasticidade. É evidente que não se pode pensar na Europa com o um a unidade. Havia uma considerável diversidade entre as regiões, seus regimes jurídicos, seus sistemas econômicos e suas estruturas sociais; ainda assim, pode-se perceber o antigo regime com o um fenômeno pan-europeu.

Além dos próprios laços sanguíneos que uniam a nobreza, havia também as relações econômicas, pela propriedade de terras, e as relações políticas de prestígio, derivadas do posicionamento privilegiado da nobiliarquia em postos econômicos, militares e culturais estratégicos.

Mesmo que ocorresse uma mudança significativa, porém gradual, da base econômica e que acarretava transformações sociais, tais como a ascensão da classe burguesa, é surpreendente notar o grau de influência que a nobreza, com suas tradições, conseguiu manter nas sociedades européias até o início do século XX.

A força da tradição da nobreza se manteve com o elemento de cooptação e controle da burguesia, menos por inposição dos nobres e mais, propriamente, por vontade das classes burguesas serem aceitas. Como Mayer observa que:

“Enquanto a nobreza era hábil na adaptação, a burguesia permanecia em ulção. Ao longo de todo o século XIX e do início do século XX, os grands bourgeois se negaram a simesismos, ao imitar e se apropriarem dos modos da nobreza, na esperança de ascender a ela. (...) Mas também teve outro resultado. Com o parte de seu empenho em escalar a pirâmide social e demonstrar sua lealdade política, os burgueses abraçaram a alta cultura historicista e patrocinaram as instituições hegemônicas que eram dominadas pelas antigas elites”.⁷⁷

Sem detalhar ainda mais a explicação de Mayer, para efeitos do argumento que se sustenta aqui, importa com preender que as tradições, sendo elas “novas” ou seculares – tal como divide Eric Hobsbawm⁷⁸ – têm

⁷⁷ *Ibidem*, p. 23.

⁷⁸ Eric Hobsbawm & Terence Ranger. (1997). *O p. cit*

um peso inercial que, além de impedir ou pelo menos retardar mudanças, fornece autoridade e respeitabilidade a determinadas práticas sociais.

Em particular, no século XIX, quando estavam sendo delineados os contornos da modernidade, ainda que com forte presença de elementos da antiga sociedade nobiliárquica, havia duas forças distintas, frequentemente contraditórias, que atuavam na transformação do sistema de valores das sociedades. A primeira delas que atuava no sentido da contestação e da ruptura, e cuja origem se pode localizar nos processos revolucionários, sobretudo na Revolução Francesa.

A segunda força empreende a transformação pela via da acomodação e da mediação dos elementos socioculturais entre o antigo e o moderno. O surgimento de idéias e costumes ocorre pela introdução de novos elementos que ganham aceitação ao serem identificados com o velho e a manutenção de padrões antigos de comportamento, fornecendo, assim, uma linha de continuidade entre passado e presente, em suma, em essência, essa correlação sócio-histórica não seja necessariamente verossímil. Inventam-se, portanto, tradições que, ao mesmo tempo em que introduzem mudanças, funcionam com o elemento simbólico de correlação com o passado, o que afirma a idéia de um povo, uma cultura, uma nação, fundamentais para a afirmação e unificação dos Estados nacionais, fenômeno típico do século XIX⁷⁹.

Eric Hobsbawm⁸⁰ cunhou o conceito de “invenção das tradições”. As “tradições inventadas” podem ser distinguidas em dois grupos: 1) as que, de fato, foram inventadas e formalmente institucionalizadas; 2) e as que surgiram de maneira espontânea num período determinado de tempo – muitas vezes recente – e que se estabeleceram com bastante rapidez. Elas são definidas como “um conjunto de práticas, normalmente reguladas por regras tácitas ou abertamente aceitas; tais práticas, de natureza ritual ou simbólica, que visam inculcar certos valores e normas de comportamento através da repetição, o que implica, automaticamente, uma continuidade em relação ao passado”⁸¹.

⁷⁹ Não cabe nos propósitos desse trabalho tratar da unificação dos Estados nacionais no século XIX, sobre esse tema ver: ERIC HOBBSBAWM. (1990). Op. cit.

⁸⁰ ERIC HOBBSBAWM & Terence RANGER. (1997). Op. cit. p.9.

⁸¹ Idem, p.9.

Essas “tradições” se fixam com base em sua perpetuação no tempo, relacionando o passado com o presente, e, ao contrário dos costumes, tendem a não variar conforme as mudanças no contexto social. É verdade, no entanto, que podem ser inventadas “novas tradições” conforme as transformações políticas, econômicas e culturais exigem padrões de comportamento compatíveis com a nova dinâmica da sociedade. Pode ocorrer até mesmo a reabilitação de determinados valores antigos que estavam em desuso para adaptá-los aos novos tempos, formando a base da justificativa histórica/cronológica da tradição que acabou de ser constituída.

Pode-se justificar, por exemplo, a imunidade de que gozam os agentes diplomáticos hoje com base no instituto similar existente na Idade Média por meio do qual os mensageiros de um soberano estavam isentos de obrigações fiscais e políticas, além de terem sua integridade física resguardada, quando a serviço de seu mestre em território estrangeiro. Na verdade, a imunidade diplomática, consagrada hoje pela Convenção de Viena de 1961, pouco tem a ver com o instituto medieval, mas pode encontrar nele as bases para justificar sua instituição no presente. Assim, uma prática relativamente nova, originada no século XIX, pode revestir-se de um caráter de antiguidade.⁸²

Segundo Hobbes⁸³, as tradições criadas a partir da Revolução Industrial são classificadas em três categorias, que podem eventualmente aparecer superpostas: a) as que constroem uma certa coesão social ou que estabelecem as condições de administração em um grupo ou em uma comunidade real ou artificial; b) as que estabelecem ou legitimam a existência de determinadas instituições, status ou relações de autoridade; c) e ainda aquelas servem de base para processos de socialização, constituição de padrões de comportamento e de sistemas de valores.

⁸² Em geral, os manuais de Direito Internacional Público tendem a utilizar essa perspectiva teleológica, associando a imunidade concedida aos emissários medievais ao instituto moderno, consagrado na Convenção de Viena de Relações Diplomáticas. Celso de Albuquerque Melo, por exemplo, afirma que “Os verdadeiros antecessores dos diplomatas permanentes atuais foram os procuradores in Romanam Curiam” (Weckmann). Eram eles os representantes permanentes dos príncipes e reis junto à Cúria Romana e existiram nos séculos XIII e XIV. Gozavam de imunidade e eram geralmente juristas.” In: Celso Duvivier de Albuquerque MELLO, Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro: Renovar, 12ª edição, 2000, p.1296.

⁸³ Eric Hobsbawm & Terence Ranger. (1997). Op. cit. p.17.

Essas tradições buscam, não raro, na História respaldo para legitimar a lógica da repetição de uma determinada prática. Em particular, no que se refere à constituição de uma identidade nacional, fenômeno característico do século XIX, os símbolos, as interpretações do passado, as manifestações culturais são fundamentais para entender os modos e o sentido da formação de uma sociedade dentro de um território, com o afirmamos:

“(...) É exatamente porque grande parte dos constituintes subjetivos da nação moderna consiste de tais construções, estando associada a símbolos adequados e, em geral, bastante recentes ou a um discurso elaborado a propósito (tal como o da história nacional), que o fenômeno nacional não pode ser adequadamente investigado sem dar-lhe atenção devida à invenção das tradições.”⁸⁴

Antes mesmo de prosseguir a argumentação em favor desse instrumento teórico de análise, cabe fazer aqui uma breve digressão sobre o contexto em que surge para reafirmar sua validade dentro dos propósitos analíticos deste trabalho.

Conforme sustenta o historiador britânico Peter Burke⁸⁵, a discussão sobre a constituição de tradições e sua importância na formação do discurso simbólico das sociedades inicia-se antes mesmo da publicação da célebre obra de Eric Hobsbawm, de 1983. Na França foram publicados, respectivamente por Michel de Certeau e Nicole Loraux, em 1980 e 1981, “L’Invention du Quotidien” e “L’Invention de Athènes”.

Nesse momento, a historiografia, sobretudo em língua francesa, começou a enfatizar os aspectos simbólicos e culturais em detrimento das análises essencialmente de cunho econômico/mecanicista. Afirmou-se, portanto, uma corrente de pensamento em História que leva em alta conta o aspecto da criatividade coletiva que busca “modificar tanto seus entornos quanto suas identidades coletivas, imaginando-os de novas formas”.⁸⁶

⁸⁴ Idem, p. 23.

⁸⁵ Ver: Peter BURKE, Bricolagem de Tradições. In: Caderno Mais! Folha de São Paulo, 18/03/2001.

⁸⁶ Idem.

Mesmo que não seja possível, evidentemente, caracterizar Hobbs com o um romântico, é possível afirmar que, de acordo com sua categorização das tradições, pode-se separá-las em dois grupos distintos, o das tradições “autênticas” que se opõem às tradições “inventadas” no século XIX.

De acordo com Burke⁸⁷, não haveria sentido estabelecer esse tipo de distinção, uma vez que todas as formas de tradição, mais antigas ou mais modernas, sustentam-se em referências ao passado para justificar a linha de continuidade entre certas características daquela sociedade no passado e sua existência no presente. Esse exercício, por si só, pode explicar a existência de traços comuns que formam a história de uma comunidade humana. Assim sendo, não faria sentido atribuir mais ou menos autenticidade a uma tradição em função de sua maior ou menor antiguidade.

A própria dinâmica social se encarrega de colocar em evidência ou na obscuridade elementos para dar sentido à experiência humana. Por esse motivo, Peter Burke sugere que se fale em “reconstrução da tradição”, uma vez que a sociedade trata de fazer bricolagens e apropriações de experiências e costumes mais ou menos antigos para fornecer sentido à sua história e cultura.

A crítica de Burke parece, de fato, pertinente. Não há realmente sentido em atribuir um grau maior de confiabilidade ou autenticidade à luz do critério de antiguidade de uma tradição. No entanto, quando se trata de legitimar uma determinada ordem social e fornecer coerência lógico-histórica a uma série de eventos, não se pode deixar de observar que, quando mais no passado for possível encontrar indícios de existência de certas práticas, maiores se tornam suas aceitação e respeitabilidade.

Desconsiderados os preceitos temporais, parece apropriado utilizar o termo “invenção da tradição” de Hobbs para tratar dos aspectos racionalistas da ação diplomática brasileira, que encontram sua gênese, ou pelo menos, sua chave lógico-explicativa em algumas características fundamentais da atuação do Barão do Rio Branco.

⁸⁷ Ibidem.

O argumento aqui sustentado é de que o respeito ao Direito Internacional, que é parte integrante do paradigma agrotiano dentro da teoria das relações internacionais, é uma tradição da política externa brasileira constituída com base nos fatos importantes do período em que o Barão do Rio Branco foi figura proeminente dentro do panorama das relações internacionais do país. Sendo este período também crucial para a formação do Serviço Exterior com o intuito e, também, para a criação de uma concepção de nação – por conta da proclamação da República e da resolução de todos os litígios relativos às fronteiras do Estado brasileiro – essa ideia tornou-se fundamental para dar sentido axiológico à ação exterior do Brasil até os dias atuais.

3.2-0 RESPEITO AO DIREITO INTERNACIONAL COM O PRINCÍPIO NORTEADOR DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA :

É fundamental, para compreender a relevância do trabalho de Rio Branco, colocá-lo em perspectiva histórica. A recém-proclamada República não significava apenas a mudança de regime político. A nova conjuntura implicava a reorganização de todo o patrimônio da nação que incluía desde a afirmação das fronteiras, passando pelos aspectos simbólicos (hinos, bandeiras, selos nacionais etc.), até a reformulação das instituições.⁸⁸

O Barão do Rio Branco assumiu o Ministério das Relações Exteriores em 1902, permanecendo com o cargo até sua morte, em 1912. Ele foi o ministro de nada menos que quatro governos republicanos (Rodrigues Alves, Nilo Peçanha, Afonso Pena e Hermes da Fonseca). Em razão de sua permanência no cargo por tanto tempo – cerca de 10 anos – e por exercer grande poder de centralização sobre a formulação e execução da política externa, Rio Branco pôde imprimir muito de seu estilo e pensamento ao Itamaraty. Sua gestão pode ser considerada o marco simbólico

⁸⁸ É verdade que o próprio êxito desse processo ocorreu em função de as elites serem relativamente homogêneas em sua formação intelectual e em sua origem social. Não é mera coincidência o fato de que os grandes vultos da diplomacia nacional, Rio Branco e Joaquim Nabuco, no início do período republicano eram originários de famílias tradicionais com fortes ligações com o imperador. Ambos, ainda que trabalhassem para a República, eram monarquistas convictos. Sobre os aspectos da formação das elites e a construção do imaginário republicano, ver: José Murilo de CARVALHO. A Construção da Ordem / Teatro das Sombras. Rio de Janeiro: UFRJ-Relume Dumará, 1997; & A Formação das Elites. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

fundamenta na concepção moldada do Ministério das Relações Exteriores. Os feitos do Barão, combinados com sua personalidade forte e com seu ritmo intenso de trabalho, já se constituem com os elementos basilares para formar uma “tradição”, no sentido que Hobbsawm dá ao termo, tradição esta que veio a ser reafirmada dentro da instituição e que seria, posteriormente, chamada de “o legado de Rio Branco”.

Por conta da sua longa permanência à frente do Ministério, o Barão foi responsável por afirmar determinados valores que norteiam a política externa até hoje, que também são reconhecidos como uma “tradição” aos olhos de um observadora contemporânea. Como assevera Alexandra de Melo e Silva:

“(…)De fato, Rio Branco ajudaria a consolidar um conjunto de princípios – pacifismo, igualdade jurídica entre os Estados, respeito ao Direito Internacional – que seria parte importante do acervo diplomático permanente do Estado brasileiro, conferindo à política externa uma traço de continuidade e coerência sempre invocado pelo Itamaraty como um trunfo em sua atuação internacional.”⁸⁹

Zaïro Chebub⁹⁰ denomina o período em que o Barão do Rio Branco esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores de momento carismático. Esse momento é uma fase de transição do período tradicional do Império para a estrutura racional-burocrática da República. Apesar de

⁸⁹ Alexandra de Melo e SILVA. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. In: Estudos Históricos. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Vol. 8, nº 15, p. 98.

⁹⁰ Para tratar da forma como foi incorporada a “tradição” de respeito ao Direito Internacional, que faz parte do modelo de interpretação “grotiana”, vai-se adotar a esquematização proposta por Zaïro Chebub para dividir a história de consolidação do Itamaraty enquanto instituição. A fase inicial, correspondente ao período imperial, seria chamada de patrimonial, onde não havia um destaque dos diplomatas e do Ministério das Relações Exteriores com o corpo profissional organizado dentro da estrutura do Estado no Império. O segundo seria o momento carismático, sob a liderança incontestada do Barão, quando são lançadas as bases para a organização contemporânea do Itamaraty. A terceira fase seria a chamada “burocrático-racional” na qual ocorrem sucessivas reformas administrativas para tornar o Itamaraty uma instituição racional e burocratizada no sentido weberiano do termo. Note-se que grande parte do “patrimônio diplomático simbólico” ao qual até hoje os diplomatas se referem remonta aos tempos do Barão. Não é sem motivo, portanto, que o Itamaraty também seja conhecido como a “Casa de Rio Branco” e, também, que o Barão seja o patrono da diplomacia brasileira. Mais sobre o tema, ver: Zaïro Borges CHEBUB. (1985). Op. cit. p. 113-131.

de haver uma continuidade em relação às elites governantes do período imperial, que apenas seria de certa forma rompidas com a Revolução de 30, fora necessário reorganizar a estrutura das instituições centrais do Estado, inclusive a diplomacia, para adaptá-las ao regime republicano. Nesse sentido, era necessário criar instituições, símbolos e tradições que dessem sentido de coesão e organização à burocracia. Ainda assim, esse seria um trabalho a ser consolidado ao longo da própria afirmação do regime republicano.

Uma vez que o Barão mantinha grande controle sobre a atuação do Itamaraty, era inevitável que os valores em que ele acreditava, bem como a sua visão das relações exteriores ficassem impressos de forma indelével no modus operandi da diplomacia brasileira. É, no mínimo, curioso notar que, quando se faz menção aos valores e à continuidade da ação diplomática do país, o marco inicial seja o período de Rio Branco. Pouca referência é feita aos tempos imperiais, ainda que a gestão de Paranhos tenha antecedido algumas práticas do período imperial. No contexto geral, o período carismático significou um marco fundametal do Itamaraty moderno.⁹¹

Essa postura faz sentido com o uma forma de diferenciar os dois regimes em seus aspectos institucionais, culturais e políticos após proclamação da República. Mesmo que permitissem algumas questões do período imperial, com a assolução das disputas territoriais e também se mantivessem os critérios para o recrutamento dos quadros do Itamaraty, retrospectivamente, são apenas ressaltados os aspectos burocráticos e pragmáticos da política do Barão que formam a base política e o imaginário coletivo dos membros do Ministério das Relações Exteriores no período burocrático-racional.

No que se refere ao paradigma racionalista, algumas ideias e fatos podem ser úteis para reforçar essa "tradição" da política externa brasileira. O fato de muitos dos litígios de fronteira do Brasil terem sido resolvidos com base na argumentação de Direito, pautada em extensos estudos históricos, geográficos e jurídicos, inclusive contra a França – uma grande potência da época –, fez com que se acreditasse que os recursos simbólicos de poder e o respeito aos acordos internacionais valessem tanto quanto o potencial militar dos Estados. Nesse sentido, a consciência do Barão de

⁹¹ Idem, p. 120.

que o Brasil não estava no mesmo patamar que as grandes potências em termos de armamentos serviu para defender o princípio de igualdade jurídica dos Estados de forma a poder equiparar, ao menos formalmente, o Brasil aos atores mais importantes da política internacional à época e evitar a utilização da intervenção pelo uso da força com o instrumento de política externa. Sobre essa característica de ênfase da importância do Direito para o Barão, lembra o Embaixador Rubens Ricupero:

“Essa mentalidade do liberalismo jurídico, característica brasileira e latino-americana, o diferencia de modo decisivo e inconfundível dos estadistas do imperialismo norte-americano e europeu – Teddy Roosevelt, Bismarck, Disraeli – (...)”⁹².

É interessante notar que após de um ano da morte do Barão do Rio Branco a mítica em torno de sua personalidade e a valorização de sua atuação com o estadista já ganhavam contornos definitivos. Em abril de 1913, foi publicada na Revista Americana uma série de artigos sobre o Barão do Rio Branco, com o título homônimo póstumo.⁹³ No tocante ao seu papel com o paladino do Direito Internacional, Pinto da Rocha escreve um muito lisonjeiro e idealista texto sobre o Barão, onde afirma o seguinte:

“Durante a vida desse homem útil, durante a expansão dessa nobilíssima consciência de diplomata e de estadista, o Direito Internacional no Brasil deixou de ser a expressão exclusivista do egoísmo nacional para entrar na corrente altruísta da solidariedade humana generosa e pura; passou de critério brutal da força com o razão suprema ao critério luminoso da fraternidade com o aspiração afetiva que se corporifica em realidades; (...)”⁹⁴.

Alguns anos poucos anos mais tarde, os diplomatas já haviam adquirido consciência de que seria fundamental para o Brasil ocupar os

⁹² Rubens RICUPERO. Rio Branco – O Brasil no Mundo. Rio de Janeiro: Contraponto/ Petrobras, 2000. P. 49.

⁹³ Por ocasião da comemoração do primeiro centenário da posse do Barão do Rio Branco com o chanceler, foi publicada pela FUNAG em parceria com o Centro de História e Documentação Diplomática uma reedição desse número da Revista Americana, sob o título O Barão do Rio Branco visto por seus contemporâneos: série de artigos publicados pela Revista Americana, em abril de 1913. Brasília: FUNAG, 2002.

⁹⁴ Idem. P. 52.

espaços de representação nos foros dos Estados com vistas a poder influenciar as decisões e, também, as formulações das normas jurídicas no plano internacional. Assim foi, por exemplo, dentro da Liga das Nações, da qual o país participou ativamente, inclusive com o mandato rotativo do Conselho Permanente, eleito por diversas vezes consecutivas. Tal era o grau de confiança das elites dirigentes do país nesse foro internacional que se acreditou que a ameaça de saída do Brasil poderia, de fato, impedir que a Alemanha se tornasse membro da Organização.⁹⁵

No período burocrático-racional, acompanhando a própria modernização do Estado brasileiro, o Itamaraty se organizou de forma centralizada, sobretudo pela criação de um exame para admissão à carreira de diplomata. Após essa data, nota-se que o corpo diplomático passou por um processo que o levou a deter o monopólio da condução da política exterior pelo grau de especialização conferido ao desempenho das relações diplomáticas. Isso se consolidou, sobretudo, na década de 60, o que fez com que se fortalecessem os elementos que formam a “tradição diplomática”, cujas origens são encontradas nos tempos de Rio Branco.

Devido ao alto grau de profissionalismo e ao espírito de corpo dos diplomatas, coube a eles tomar a liderança no que se refere não apenas à execução, mas também à formulação da política exterior do país durante quase todo o período republicano. Surge então a categoria dos “operadores/formuladores” que dialogam com elementos da “tradição” para conceber a política externa do país de acordo com as contingências do momento histórico em que vivem. Não raro, esses indivíduos vão buscar nos princípios históricos da diplomacia o sustento para dar legitimidade à posição brasileira. A título de exemplo, nas décadas de 60 e 70, pode-se dizer que Araújo Castro⁹⁶ foi um desses grandes operadores/formuladores.

É oportuno recordar a ênfase do Chanceler Araújo Castro no desarmamento, na descolonização e no desenvolvimento expressa no

⁹⁵ Não cabe aqui um estudo aprofundado sobre este tema, para uma abordagem detalhada da participação do Brasil na Liga, ver: Eugênio Vargas GARCIA. O Brasil e a Liga das Nações (1919 – 1926). Porto Alegre/Brasília: Ed. da Universidade/ UFRGS/ Fundação Alexandre de Gusmão/ FUNAG, 2000.

⁹⁶ Sobre alguns aspectos do pensamento de Araújo Castro, ver: Rodrigo AMADO (org.) Araújo Castro. Brasília: Coleção Itinerários, Editora Universidade de Brasília, 1982.

fam oso “discurso dos três D s”, pronunciado no debate geral da XV III sessão da Assm bléia G eral das Nações Unidas, em 1963. Em pleno processo de descolonização, A raújo Castro defendia a importância dos princípios da autodeterminação dos povos e do respeito à soberania dos novos Estados. Saliente-se que, nessa época, vigia a política externa independente, por meio da qual o Brasil buscava abrir os seus horizontes diplomáticos, até então voltados em grande medida para os EUA e para a Europa, ainda que já houvesse, historicamente, uma preocupação constante com as relações interamericanas, principalmente no âmbito multilateral⁹⁷. Assim, tomou-se o discurso da “tradição”, já que um dos princípios basilares do Direito Internacional é a existência de Estados soberanos, para defender os direitos dos novos Estados que eram incorporados à ONU com o fim do jugo colonial. Já podia ser notada a força de articulação desses Estados na Assm bléia G eral, sobretudo dentro do chamado grupo “não-alinhado”.

No que se refere ao desarmamento, era clara a orientação do Brasil, balizada pelas ideias de A raújo Castro, de com por grupos de negociação para redigir tratados setoriais sobre testes nucleares e sobre a disseminação de armas atômicas, ao mesmo tempo em que se tentava firmar o compromisso entre as grandes potências com o objetivo de concluir um tratado geral sobre o desarmamento. Mais uma vez, tentava-se garantir uma certa previsibilidade da política internacional por meio do Direito Internacional para tentar diminuir os efeitos da assimetria entre os Estados por conta do desnível existente na repartição dos recursos de poder.⁹⁸

Quando finalmente se conseguiu aprovar o Tratado de Não-Proliferação (TN P), na Conferência de Desarmamento de Genebra, em 1968, a delegação brasileira, que fazia parte do com itê de negociação, ficou profundamente insatisfeita com o texto final do tratado. De acordo com o TN P, grosso modo, os Estados não-nucleares deviam renunciar permanentemente à bomba atômica, enquanto os Estados nuclearizados se comprometiam a fornecer aos que aceitassem tal condição acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos, sem, contudo, expressar nenhum a

⁹⁷ Ver capítulo II desta dissertação.

⁹⁸ Ver o discurso do Embaixador João Augusto de Araújo Castro na íntegra, em : Luiz Felipe Seixas CORRÊA (org.). A Palavra do Brasil nas Nações Unidas – 1946/1995. Brasília: FUNAG, 1995. P.161-179.

condição ou prazo para tanto. Por razões políticas e tecnológicas, o Brasil resolveu não assinar o tratado. Ainda assim, buscou uma justificativa dentro da legalidade internacional para fazê-lo: o país assinou o Tratado de Tlatelco, que bania o uso de armas nucleares na região e instituiu uma zona de utilização de energia nuclear para fins pacíficos na América Latina. Desse modo, não haveria necessidade de se comprometer com o TNP. Apenas na década de 1990 é que o Brasil mudou sua posição e aderiu ao TNP.⁹⁹

Durante o Governo de Ernesto Geisel, houve uma ligeira mudança no eixo de tomada de decisão sobre a política externa. No “pragmatismo responsável”, o próprio Presidente da República passou a nutrir mais interesse e a exercer maior influência na condução das relações internacionais do país. Ainda assim, os principais operadores, inclusive o próprio Ministro das Relações Exteriores, eram oriundos dos quadros do Itamaraty.

Nesse período, caracterizado por maiores autonomia e aproximação com o Terceiro Mundo, o Brasil tomou algumas decisões mais ousadas e assertivas do ponto de vista de sua política externa num passado recente. Apenas a título de ilustração, o reconhecimento de primeira hora da independência de Angola, o estabelecimento de laços diplomáticos com a República Popular da China e o contencioso com o governo de Jimmy Carter sobre a questão dos direitos humanos – cujo resultado imediato foi a denúncia do acordo de cooperação militar com os EUA, assinado em 1952, por Getúlio Vargas – foram exemplos da busca de uma relativa distância de algumas posições tradicionais – cuja expressão maior fora a Doutrina dos Círculos Concêntricos – firmou-se a posição em favor da adoção de um “paradigma globalista” de política externa.¹⁰⁰

⁹⁹ Mais sobre esse assunto, ver: Luiz Felipe LAMPREIA. O Brasil e o TNP. Folha de São Paulo, 1º de julho de 1997 & Discurso por ocasião da Cerimônia de Entrega do Instrumento de Adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. In: Luiz Felipe LAMPREIA. Diplomacia Brasileira – Palavras, Contextos e Razões. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999, p. 383-394.

¹⁰⁰ Sobre a adoção de um paradigma globalista, ver: Maria Regina Soares de Lima. Esses Análisis y Conflictos de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. América Latina/ Internacional. Vol 1, nº 2, outono/inverno, 1995, p. 27-46. E, em particular, sobre a independência de Angola e a questão das relações diplomáticas com a China comunistas, ver: Leticia PINHEIRO. Foreign Policy Decision-Making under Geisel Government: The President, the Military and the Foreign Ministry. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science, 1994.

Essas decisões desagradavam alguns setores mais empedidos do regime militar, os “radicais sinceros, mas exaltados” com o próprio Presidente G eiselschamava. Apesar de sua autonomia, seria impossível ao Itamaraty defender essas posições sem o respaldo do Poder Executivo.

No que se refere especificamente à afirmação da tradição grotiana durante o governo Geisel, pode-se destacar o discurso do Chanceler Azeredo da Silveira perante a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1977:

“A Carta das Nações Unidas, instrumento máximo do Direito Internacional, contém porâneo, nos incita, a cada um dos Estados que se representam, a cooperar e a harmonizar nossos interesses de acordo com determinados parâmetros definidos nos seus Propósitos e Princípios. Tal cooperação pressupõe a busca de pontos de convergência em benefício de todos os países envolvidos. Para o Brasil, a cooperação é um ato espontâneo, que deriva da índole e da ética de seu povo. Com o Brasil entende e pratica, a cooperação pressupõe o respeito à identidade nacional e ao direito soberano dos Estados procurarem os caminhos adequados para alcançar as metas de progresso e bem-estar de seus povos.”¹⁰¹

Os discursos de abertura dos debates da Assembleia Geral da ONU - que são, por costume, iniciados pelo Brasil - têm sido, tradicionalmente, utilizados para que o representante brasileiro na ocasião expresse a visão do país em relação ao resto do mundo, em geral, e do sistema multilateral, em particular. Além disso, essa ocasião tem sido uma oportunidade de expressar os princípios basilares que regem a política externa brasileira. Nesse sentido, é frequente a alusão à tradição racionalista, com o se pôde observar no discurso do Embaixador e Azeredo da Silveira.

Outro momento importante - e particularmente delicado do ponto de vista da política externa e mesmo da geopolítica sul-americana - em que se invocou muito habilmente a tradição grotiana da diplomacia brasileira foi a Guerra das Malvinas, em 1980. O ex-Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro conta, em suas memórias¹⁰², que estava em Nova York, voltando de um a

¹⁰¹ Luiz Felipe Seixas CORRÊA (1995). Op. cit. P.333-334.

¹⁰² Ramiro Saraiva GUERREIRO. Um brânco de um Em pregado do Itamaraty. São Paulo: Siciliano, 1992.

viagem à China, quando foi informado de que a Argentina tinha invadido as Ilhas Malvinas. Com ele estava um grupo de jornalistas que o havia acompanhado à visita à Ásia e que gostaria de saber qual era a posição do Brasil respeito desse episódio. Premido pelas circunstâncias e consciente da necessidade de manter boas relações diplomáticas com ambos países que eram parceiros estratégicos do Brasil, o Embaixador Guerreiro lançou mão de elementos da tradição grotiana – com ênfase nos princípios de defesa da soberania e da solução pacífica das controvérsias – para explicar a posição do Brasil naquele momento e que seria a base axiológica para as ações diplomáticas do país em relação ao conflito anglo-argentino, com o elemento afirmativo:

“(...)O Brasil reconhece os direitos da Argentina sobre as Malvinas desde 1833 quando, informado o governo imperial pelo de Buenos Aires da ocupação das Ilhas pela Inglaterra pela força, instruiu seu ministro plenipotenciário em Londres a apoiar o protesto feito pelo representante argentino junto à Corte de St. James.

Por outro lado, o Brasil sempre propugnava a solução dos conflitos por meios pacíficos, diplomáticos, e fazia votos para que, mesmo na situação presente, prevalecessem as negociações políticas.”¹⁰³

No período pós-85, e principalmente com a Constituição de 1988, os atores envolvidos na discussão da política externa se multiplicaram. Não apenas a sociedade civil passou a se interessar pelas temáticas de política externa – sobretudo pela percepção dos impactos exercidos pela globalização e pela integração econômica na vida diária dos cidadãos –, mas também o Legislativo, agora livre das amarras que lhe impunha a Constituição de 67, passou, inclusive por seu papel constitucional na ratificação dos tratados¹⁰⁴, a participar das demais atividades das discussões sobre a política externa. Mesmo assim, o

¹⁰³ Idem .P.102.

¹⁰⁴ Ainda assim, parece que o Legislativo e o Judiciário precisam compreender a importância de sua participação na ação exterior do Brasil, no marco de suas competências. De um lado, vários tratados importantes não foram ratificados pelo Estado brasileiro por simples falta de interesse do Legislativo. De outro, mesmo quando são ratificados e entram em vigor, representantes do Poder Judiciário não raro prolatam suas sentenças sem fazer qualquer menção a eles, ou mesmo julgando em sentido contrário às obrigações firmadas pelo Brasil na esfera internacional. Não obstante essas incompatibilidades, é fundamental reconhecer que a crescente internacionalização sobretudo da economia do país e o próprio processo interno de redemocratização das instituições tornou mais

Itamaraty permanece com o principal agente de articulação da política externa brasileira. Nesse sentido, sente-se ainda forte ressonância do respeito a uma “tradição simbólica”, alicerçada em valores com o a importância de conduzir a política externa sem grandes mudanças abruptas, o respeito ao Direito Internacional e à autodeterminação dos povos, a igualdade jurídica dos Estados, a solução pacífica das controvérsias e a não-intervenção.¹⁰⁵

A reiterada afirmação dessa tradição, sobretudo no que tange ao respeito às normas internacionais, constitui um patrimônio simbólico inestimável do Ministério das Relações Exteriores. Um exemplo vívido e eloquente nesse sentido foi o discurso de outro Chanceler, Embaixador Celso Amorim, durante sua primeira gestão à frente do Itamaraty, na XLV III Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1993, tal com o segue:

“Há exatamente trinta anos, outro Chanceler brasileiro. Dê uma olhada de carreira com o eu, Embaixador Araújo Castro, assinava que as Nações Unidas podiam ter suas tarefas resumidas numa tríplice, a que chamamos de os ‘3 D’s’ – Desenvolvimento, Desenvolvimento, Desenvolvimento. Hoje, praticamente superados os últimos resquícios do colonialismo, posso parafraseá-lo, afirmando que a agenda internacional se estrutura novamente em torno de ‘3 D’s’: Democracia, Desenvolvimento e Desenvolvimento, com seus desdobramentos nas áreas de Direitos Humanos, Meio Ambiente e da Segurança Internacional.”¹⁰⁶

Um outro trecho do discurso do Chanceler merece ser enunciado. Ao tratar de um dos pilares do Direito Internacional que é a igualdade jurídica dos Estados, o Embaixador Celso Amorim afirma:

completa a formulação e a execução da política externa brasileira. Mais sobre o tema, ver: Maria Regina Soares de Lima e Letícia Pinheiro. *Internationalisation, Democracy and Foreign Policy Making in Brazil*. Paper apresentado na conferência Globalization, State Power and International Institutions: Brazil in a New Age of Dependency, St. Antony's College, Oxford, março de 1999. Versão preliminar.

¹⁰⁵ Tais princípios já estão de tal forma arraigados na tradição diplomática do Brasil que foram até mesmo incluídos no rol permanente de princípios que regem as relações internacionais do país expressos no artigo 4º da Constituição Federal. Ver: Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 4º, incisos I a X e parágrafo único e também Gustavo Senechal de Góffredo JUNIOR *Os Princípios Constitucionais das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: monografia de final de curso, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 1997.

¹⁰⁶ Luiz Felipe Seixas CORRÊA. (1995). Op. cit. P560.

“(...) Nesta fase, em que estão os construindo o futuro da convivência multilateral, não devem os permitir que as assimetrias de poder entre as nações venham a substituir, na prática, a igualdade jurídica dos Estados. A advertência do grande jurista e homem público brasileiro, Rui Barbosa, feita na Segunda Conferência da Paz, em 1907, na Haia, permanece válida. Referindo-se à Corte Permanente de Arbitragem, sublinhava ele que a prevalecerem certas propostas, as grandes potências não seriam, então, mais formidáveis apenas pelo peso de seus exércitos e de suas esquadras. Elas teriam também uma superioridade de direito na magistratura internacional, arrogando-se de uma situação privilegiada na instituição à qual se pretende confiar a distribuição da justiça entre as nações”¹⁰⁷.

Nos excertos selecionados do pronunciamento do Ministro de Estado pode-se notar a referência a elementos fundamentais que compõem a tradição grotiana da política externa brasileira. Primeiramente ao fazer referência ao famoso discurso dos “3D’s”, pronunciado na XVIII Assembleia Geral das Nações Unidas pelo Embaixador Araújo Castro, em 1963, o que busca demonstrar uma linha de continuidade na defesa do Brasil de princípios no âmbito multilateral, apenas intercambiando descolonização por democracia, em virtude da mudança do contexto internacional, passados trinta anos.

O segundo trecho, além de fazer alusão direta à tradição grotiana da política externa brasileira, refere-se indiretamente ao Barão do Rio Branco que – sem se querer apagar o brilhanço de Rui Barbosa na defesa dos interesses brasileiros durante a Segunda Conferência da Haia, – foi responsável por enviar as instruções para o representante brasileiro, baseando-as em suas convicções pessoais de que cada unidade política na esfera internacional teria um peso idêntico, em função do princípio de igualdade jurídica dos Estados. Tal princípio é a base da tradição racionalista e, como se pode notar, ainda é evocado de elemento norteador da política externa brasileira.

Por conta da disseminação dos estudos de Teoria das Relações Internacionais no país, alguns estudiosos e, também, operadores da política externa encontraram igualmente dentro da concepção grotiana, sobretudo no pensamento da Escola Inglesa, o respaldo teórico-filosófico para explicar

¹⁰⁷ Idem. P.565-566.

a “tradição” de respeito às normas internacionais e a opção brasileira de participação ativa nas organizações interestatais.

Na atualidade, alguns operadores/formuladores da diplomacia do país enfatizam que a percepção do Estado brasileiro, sobretudo de sua agência especializada, o Itamaraty, em relação à política internacional, principalmente no que tange aos temas multilaterais, está atrelada, em larga medida, na visão grotiana, dentro inclusive de uma perspectiva histórica. Nesse sentido, à guisa de exemplo, o Embaixador Gelson Fonseca Júnior assinala que, com o advento das disputas resultantes da fragmentação do espaço internacional em dois blocos empenhados na corrida armamentista, o Brasil assumia já durante a Guerra Fria uma posição de “autonomia pela distância”. Nessa época, estava presente a ideia de que:

“Com o país em desenvolvimento, não tinham os instrumentos de poder, mas ofereciam as propostas sobre quais seriam os meios e meios para um mundo pacífico e mais estável: o desarmamento geral e completo, a solução de controvérsias pelos meios pacíficos, o respeito ao Direito Internacional, a aceitação dos organismos internacionais com o foro de criação de legitimidade, a condenação de soluções de força etc”.¹⁰⁸

Nesse mesmo diapasão, o Embaixador, ao fazer referência aos traços permanentes do comportamento diplomático brasileiro, retomava a mesma ideia para explicar as bases conceituais da política externa brasileira. E afirmava:

“(...) a diplomacia brasileira tem uma tradição principista, ou seja, de buscar agir sempre de acordo com normas internacionais, seja no plano da segurança (com a defesa dos princípios da não-intervenção, da solução pacífica), seja no plano da economia (exatamente porque somos um país com ramificações comerciais diversificadas – e não temos instrumentos econômicos coercitivos – defendemos invariavelmente que o ambiente

¹⁰⁸ FONSECA Jr., Gelson. A Legitimidade e outras Questões Internacionais – Poder e Ética entre as Nações. São Paulo: Paz & Terra, 1998. p. 362. O fato de Gelson Fonseca Júnior, ex-Embaixador do Brasil nas Nações Unidas, ter escrito um livro que discuta questões de legitimidade internacional, e no qual dedica uma extensa parte ao pensamento de Hedley Bull, pode ser um indicador da influência deste autor na percepção da esfera internacional do referido formulador/operador da política externa brasileira.

econômico internacional seja com posto de regras estáveis, multilaterais e inteiramente definidas, que garantam a previsibilidade e eliminem as formas unilaterais, impositivas de vantagens específicas”.¹⁰⁹

Dessa forma, o ex-Ministro Celso Lafer¹¹⁰ indica que os eventos internacionais podem ser identificados de acordo com a lógica de três tradições filosóficas, tal qual já fora expresso por Martin Wright: a realista, ligada ao pensamento hobbesiano; a idealista, de raiz kantiana, e a racionalista, pautada nas ideias de Hugo Grotius. Dependendo do tema em análise, uma dessas matrizes oferecerá uma explicação mais interessante. Não se nega, portanto, que, em certos casos, outros instrumentos teóricos, originados em outras tradições, possam fornecer explicações mais satisfatórias à ação exterior do país.

Dessa forma, o comportamento diplomático do Estado brasileiro pode assumir contornos realistas e idealistas em momentos ou questões distintos, com o se podia notar no comportamento de Rio Branco. Assim percebe o ex-Chanceler Celso Lafer:

“Precisamente porque não está no centro das tensões internacionais, o Brasil, a partir de sua inserção geográfica no mundo, pode realisticamente fazer, sem maiores riscos, no campo da segurança, uma aposta na leitura grotiana, com temperos kantianos da problemática do desarmamento nuclear. Esta aposta é coerente com o sentido geral da política externa de nosso país no mundo pós-Guerra Fria.”¹¹¹

De acordo com essa mesma perspectiva, é interessante observar que o quadro de referência grotiano é bastante apropriado para explicar a política externa brasileira do ponto de vista de seus operadores até mesmo pela ênfase colocada no respeito à soberania estatal - com o pôde ser visto

¹⁰⁹ Idem . P. 359.

¹¹⁰ Ainda que não seja diplomata de carreira, o Professor Celso Lafer tem mantido, ao longo de sua carreira dentro e fora do círculo universitário, estreita colaboração com o Itamaraty, tendo publicado diversos livros e artigos sobre as relações exteriores do Brasil, além de ter sido, por duas vezes, ministro das Relações Exteriores e também Embaixador do Brasil junto à OMC e aos organismos das Nações Unidas em Genebra.

¹¹¹ Celso LAFER. Comércio, Desarmamento e Direitos Humanos – reflexos sobre uma experiência diplomática. São Paulo: Paz & Terra, 1999. p.135.

no discurso de 1993 do Chanceler Celso Amorim na Assembleia Geral da ONU - o que remete diretamente à aceitação da existência de uma "sociedade internacional", cujas unidades constitutivas e elementos são os Estados nacionais. Assim, entende a Professora Mônica Herz:

"A defesa do princípio de soberania é acompanhada de esforços no sentido de afirmar a legitimidade do país com o ator central no cenário internacional. Assim, pode-se afirmar a tentativa de alcançar um equilíbrio entre a aceitação da crescente rede de normas internacionais e condicionalidades e a proteção da soberania estatal (...)"¹¹²

Não obstante, essa ênfase na tradição racionalista não é necessariamente percebida com o elemento intrínseco à ação diplomática do Brasil. Alguns acadêmicos a questionam e buscam entender a ênfase na defesa do Direito Internacional sob um prisma de instrumentalização desse conceito para atender a interesses de cunho estritamente realista. Outros, ainda que reconheçam a existência de elementos grotianos, apontam uma crise de paradigma na diplomacia brasileira que impõe limites aos princípios da tradição racionalista.

A Professora Letícia Pinheiro, por exemplo, parte da perspectiva de que a importância que a diplomacia brasileira fornece à adesão e à participação nos regimes internacionais está relacionada com os custos de transação¹¹³ e com a consciência de que o país não detém recursos de poder para fazer valer a sua vontade pela posição. A opção pelo Direito Internacional seria feita com base num cálculo realista de matriz hobbesiana. Tal como ela mesma assevera:

"É nesse sentido que, a meu ver, é relativamente simples transpor essas reflexões para o substrato da 'autonomia pela participação' da política externa brasileira que, em nome da diminuição de custos de transação, redução de incertezas e busca de

¹¹² Mônica HERZ. A Reforma da Organização das Nações Unidas. In: Samuel Pinheiro Guimarães (org.). *Desafios - Reino Unido e Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais/Fundação Alexandre de Gusmão, 1997, p. 64.

¹¹³ O conceito de custos de transação está intrinsecamente relacionado com o campo realista, sobretudo em suas vertentes neorealista e estrutural, das relações internacionais. A concepção é de que se avalia quais os ganhos que os Estados podem eventualmente obter ao abdicar de uma posição autônoma em favor de uma posição de maior interdependência com outros atores.

maximização de ganhos (absolutos), pretende reforçar a cooperação. Vem assim que, sem chegar a negar algumas premissas básicas do realismo, como a visão do sistema internacional como anárquico, o princípio da auto-ajuda e a centralidade – embora não a exclusividade – do Estado nas relações internacionais, a atual política externa do Brasil veste-se de uma visão que justifica e estimula a adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporam como solução para os problemas de ação coletiva”.¹¹⁴

De acordo com a visão expressa pela Professora Letícia Pinheiro, a tradição grotiana seria derivada do princípio realista da anarquia. Embora seja uma leitura possível da realidade internacional e de como a política externa brasileira a interpreta, esta não se coaduna com a cosmovisão de que se parte nesta dissertação.

Aqui se opta pela distinção clara entre o realismo e o racionalismo. Especialmente no que tange ao princípio da anarquia, cabe reafirmar uma distinção que, embora sutil, parece fundamental para compreender a diferença entre as duas visões do mundo. Enquanto o princípio da anarquia realista baseia-se na ideia hobbesiana de estado de natureza, onde impera a “guerra de todos contra todos”; na concepção racionalista, a anarquia apenas significa que não existe uma autoridade central na esfera internacional que cumpra a função de manter a ordem entre as unidades estatais. Não existe, portanto, um “Leviatã mundial”.¹¹⁵

Com base na perspectiva adotada neste trabalho, parece inadequado simplificar o alicerce filosófico que sustenta a tradição grotiana e, simplesmente, compreendê-la como uma derivação do paradigma realista.

Não obstante, um argumento da Professora Letícia Pinheiro é importante para o entendimento da política externa brasileira. A pesquisadora afirma que o Itamaraty conjuga as tradições realista e racionalista na condução das relações exteriores do Brasil. Neste trabalho – como será desenvolvido em sua conclusão – adota-se a mesma posição, embora a ênfase recaia na análise grotiana, uma vez que se busca explicar

¹¹⁴ Letícia PINHEIRO. Traços de Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. In: *Contexto Internacional*. Vol. 22, N. 2, Julho/Dezembro de 2000, p. 321.

¹¹⁵ Não cabe aqui desenvolver esse conceito, sobre esse tema, ver: Hedley BULL. (2002) O p. cit. p. 57-62.

com o se constrói a tradição racionalista dentro do Ministério das Relações Exteriores.

Ainda para defender a posição de existência e, até mesmo, de prevalência da tradição grotiana da política externa brasileira, vale a pena tecer alguns breves comentários sobre a tese de doutorado, defendida na Universidade de São Paulo, por Flávia de Campos Melo.¹¹⁶

Nesse trabalho, Campos Melo propugna que, a partir da década de 1990, com o início do governo Collor de Melo, houve uma mudança de paradigma da política externa brasileira. Na verdade, o governo do Presidente Collor é marcado pela revitalização do paradigma americanista, que tinha sido posto de lado em 1968, em detrimento da posição favorável ao universalismo, pelo menos no primeiro momento, durante a gestão do Ministro Francisco Resek.¹¹⁷ Nesse momento, foi igualmente traçada a diretriz de descaracterização do perfil terceiro-mundista do país. Ao mesmo tempo, buscou-se atualizar a agenda internacional do Brasil em consonância com os novos temas e práticas internacionais, tais como o direitos humanos¹¹⁸, meio ambiente, propriedade intelectual e tecnologias sensíveis.

Com a nomeação do Professor Celso Lafer para a pasta, houve uma nova reestruturação do quadro de referência da política externa brasileira, baseado na relação dialética entre elementos de permanência e de transformação. Nesse sentido, sustenta Flávia de Campos Melo que:

“De forma geral, a gestão de Celso Lafer construiu um novo quadro de referência para a política externa brasileira, com base em conceitos de cunho acadêmico e balanceando elementos de continuidade e de

¹¹⁶ Flávia de Campos Melo. Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. São Paulo: tese de doutorado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política, 2000.

¹¹⁷ Uma explicação mais detalhada sobre esses dois paradigmas pode ser encontrada em: Maria Regina Soares de Lima. (1995) Op. cit. p. 27-46.

¹¹⁸ Sobre uma análise do caso específico da mudança da política externa brasileira para os direitos humanos após a redemocratização do país, ver: Gustavo Sénéchal de Góffredo JUNIOR. Tradição, Normas e Política Externa Brasileira para os Direitos Humanos. Rio de Janeiro: dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2000.

mudança com relação ao paradigma universalista. Do paradigma oposto (americanista), foram mantidas as diretrizes no sentido da adesão às normas e regimes internacionais, mas o eixo na aliança com os Estados Unidos foi claramente abandonado. Do paradigma universalista, foi reafirmado o objetivo de diversificação das relações externas do Brasil e introduzida a temática do desenvolvimento¹¹⁹

Aqui se endossam as observações da Professora Flávia Melo, em bora se arrisque fazer um reparo. Ainda que se concorde com o argumento de que houve um *aggiornamento* da agenda internacional do país, com a inclusão dos “novos temas”, e a valorização dos regimes internacionais, não parece correto dizer que essas diretrizes faziam parte do paradigma americanista.

Entende-se que a valorização dos regimes e do Direito internacionais perpassa toda a história da política externa brasileira, desde a “invenção dessa tradição”. O correto que, conforme os temas de direitos humanos, desarmamento e meio ambiente vão sendo incluídos com o prioridade da agenda internacional do Brasil, esses passam a ser explicados e defendidos dentro da lógica da tradição grotiana, fornecendo uma ideia de continuidade e permanência da política externa brasileira.

Com o se tem buscado explicar neste trabalho, a “tradição” de respeito às normas internacionais tem sido historicamente utilizada para realçar a posição brasileira nas organizações internacionais e, dessa maneira, buscar o reconhecimento dos demais atores em relação à necessidade de incluir o Brasil nos mecanismos de tomada de decisão de âmbito multilateral. Essa é uma antiga e competente estratégia da política externa brasileira, haja vista a participação ativa do Brasil na Segunda Conferência da Haia e com o *memorandum* porário, reconduzido diversas vezes, do Conselho Permanente da Liga das Nações. A tradicional participação em órgãos internacionais, somada aos argumentos de diversidade étnica e cultural de sua população e de suas dimensões continentais, fornece legitimidade ao Brasil para continuar

¹¹⁹ Flávia de Campos ELLÓ. (2000). O p. cit P 115.

participando de fóruns de decisão multilateral, desempenhando, sobretudo, papéis de dissuasão e conciliação.¹²⁰

Uma breve reflexão a respeito do cumprimento das normas internacionais merece ser feita. De um lado, o Itamaraty ressaltava a importância do respeito às obrigações contraias nos fóruns internacionais, uma vez que elas são a base da estabilidade, constância e previsibilidade das relações interestatais. De outro, o limite do respeito a essas obrigações é justamente aquele que se impõe por conta dos princípios da soberania e da não-intervenção, estes também pilares do Direito Internacional. Na verdade, serão aceitas as obrigações que não forem consideradas intervenções nos assuntos internos dos Estados. Nesse caso, as políticas de monitoramento, por exemplo, em relação aos direitos humanos são aceitas sob grande cautela, uma vez que há um tênue equilíbrio entre as normas internacionais a serem respeitadas e as possibilidades de haver a quebra do princípio de não-intervenção.

O alto grau de interatividade entre os Estados e a crescente interdependência global constituem um desafio no intuito de se compatibilizar as prerrogativas soberanas e o cumprimento das obrigações internacionais dos Estados. Em certos casos, as contradições entre os dois elementos intrínsecos ao funcionamento do Direito Internacional são mais evidentes. Malgrado a dificuldade de se definir esses limites em termos gerais, é possível afirmar que a diplomacia brasileira, por seu histórico de participação em regimes e organismos internacionais, incorporou ao seu discurso e a sua prática o princípio de agir conforme os ditames do Direito Internacional.

O argumento principal que aqui se propõe é de que a lógica de respeito às normas internacionais dentro do marco grotiano encontra sua

¹²⁰ Apenas a título de exemplo, no momento em que este trabalho foi escrito, apenas nos 5 órgãos principais da ONU (Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Secretariado e a Corte Internacional de Justiça – o Conselho de Tutela não está funcionando) o Brasil tem representantes em 3 (Assembleia Geral, Conselho Econômico e Social, por sua delegação junto à ONU; Corte Internacional de Justiça, na qual o ex-Chanceler Francisco Resak serve a título pessoal). Além disso, o Brasil cumpre hoje, em 2005, seu nono mandato com o membro não-permanente do Conselho de Segurança, sendo o país que mais serviu nessa condição no Conselho. Sem contar as diversas comissões especiais das quais o país tem participado no marco da organização internacional, com o notório caso da Comissão de Direitos Humanos, subsidiária ao ECOSOC, para a qual o Brasil tem sido reeleito para mandatos consecutivos desde 1977.

origem na gestão do Barão do Rio Branco, no início do século XX. Isso quer dizer que, apesar das atuais condições materiais e históricas serem absolutamente distintas daquelas das primeiras décadas do século passado, tem havido um permanente aproveitamento de uma “tradição normativa” da ação exterior do Brasil para dar sentido e justificar a solidez e a continuidade da política externa do país, além de imputar ao Brasil legitimidade para ocupar espaços de decisão na arena internacional.

Essa tradição que tem com o princípio fundador o respeito às normas internacionais cumpro os objetivos apontados por Hobbsaw¹²¹ no que tange às “tradições inventadas”, em geral. Ela serve tanto para construir uma certa coesão social entre os elementos que operam na política externa, assim como o legitima, até certo ponto, a existência do próprio Itamaraty, fornecendo-lhe status dentro da organização política da burocracia estatal, e ainda serve de base para a constituição de padrões de comportamento e de sistemas de valores que vão informar a ação exterior do Brasil.

A “tradição” de respeito às normas internacionais faz, sem dúvida, parte do patrimônio diplomático simbólico do Brasil. Ao longo do tempo e de acordo com as circunstâncias políticas internas e externas, certos temas têm sido incorporados a ela de forma a incluí-los dentro de uma percepção particular da “sociedade internacional” por parte dos agentes diplomáticos brasileiros, com vistas a fornecer legitimidade e a contextualizar os pleitos do Brasil dentro de uma linha de continuidade de sua política externa que remonta ao início do processo de consolidação do próprio Ministério das Relações Exteriores, nas primeiras décadas do regime republicano.

Uma comprovação de que essa tradição está de tal forma arraigada no acervo simbólico permanente do Itamaraty foi sua reafirmação pelo Embaixador Celso Amorim, no seu discurso de posse pela segunda vez com o Ministério das Relações Exteriores, em 1º de janeiro de 2003, onde sublinhou que:

“Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária,

¹²¹ Eric H. O'BRAWN & Terence RANGER. (1997) Op. cit. p. 17.

fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser um grande democracia em processo de transformação social. O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros internacionais, regionais e globais. Incentivaremos a promoção universal dos direitos humanos e o combate a todas as formas de discriminação. Lutaremos para viabilizar o desenvolvimento sustentável para eliminar a pobreza. (...) Participaremos da luta contra o terrorismo e o crime organizado, com base na cooperação e no Direito internacionais”.¹²²

Em suma, pode concluir-se que essa “tradição inventada” no período Rio Branco, tem sido elemento conceitual fundamental para a orientação da diplomacia brasileira e há cerca de um século notabiliza a inserção internacional do país.

¹²² In: www.mre.gov.br

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscou-se construir uma linha de argumentação que pudesse explicar a gênese e a consolidação dos elementos que formam a tradição grotiana dentro da atuação diplomática do Brasil.

No primeiro capítulo, propôs-se explicar qual instrumento teórico a ser aplicado no estudo de casos. Nesse sentido, foi necessário estabelecer os marcos teóricos utilizados, com ênfase na diferenciação entre as concepções realista clássica e racionalista da Teoria das Relações Internacionais. Entende-se que, embora tenham alguns pontos de contato, essas matrizes teóricas são ontologicamente distintas, uma vez que partem de pressupostos diferentes no que se refere ao próprio conceito de anarquia, elemento basilar para Teoria das Relações Internacionais. Como já foi expresso anteriormente, enquanto o realista entende que a anarquia na esfera internacional deriva de uma anarquia com o “estado de natureza” hobbesiano; o racionalista, na acepção da Escola Inglesa, percebe esse mesmo fenômeno apenas como a falta de um governo mundial. Haveria, portanto, de acordo com esta perspectiva, uma relação de coordenação, e não de subordinação, entre as unidades estatais. Por esse motivo, seria possível criar em determinados nichos de cooperação entre os Estados, embora se reconheçam suas limitações e se preveja o recurso à guerra. E mesmo quando ocorrem conflitos armados, algumas normas, principalmente aquelas de Direito Humanitário, devem supostamente ser observadas. Sua não observância caracteriza violação do Direito Internacional.

Uma vez explicitadas essas duas concepções para análise teórica dos fenômenos internacionais, buscou-se demonstrar a aplicabilidade do modelo grotiano ou racionalista na explicação de alguns elementos característicos da atuação do Barão do Rio Branco. Sem antes não esquecer de mencionar brevemente uma terceira concepção conhecida como idealismo, usando as categorias de tradições, da forma como foram concebidas por Martin Wright.¹²³

¹²³ Martin Wright. (1991) Op. cit.

No segundo capítulo, aplicou-se a teoria ao estudo de casos. Foram selecionados alguns tópicos ilustrativos da agenda diplomática de Rio Branco para demonstrar a presença de elementos grotianos na sua atuação. Antes mesmo de enunciar quais são propriamente os episódios estudados, cabe observar que a realidade é de tal modo complexa que não se pode apenas destacar as características racionalistas que informam a percepção do Barão do mundo. É forçoso reconhecer que havia uma permanente tensão entre o realismo e o racionalismo no mapa cognitivo do Chanceler Paranhos. A questão principal não foi indicar a existência desses dois elementos ou mesmo de apontar qual dos dois prevaleceu. O que realmente importa é reconhecer a presença de elementos genuinamente grotianos na atuação do Rio Branco, uma vez que eles foram determinantes para a formação de uma tradição de respeito internacional no período institucionalização “burocrático-racional”¹²⁴ do Itamaraty.

Embora nos estudos de casos o objetivo principal fosse realçar os elementos racionalistas foi necessário analisar a relação Brasil-Estados Unidos, colocando em relevo os cálculos realistas por parte do Barão na tentativa de estabelecer uma “aliança especial”¹²⁵ entre os dois países. De um lado, demonstrou-se a aplicação do realismo clássico de Morgenthau¹²⁶ para explicar o comportamento de uma potência regional periférica, com o Brasil, e sua tentativa de angariar vantagens políticas em seu entorno, por meio de uma política de prestígio junto à potência mundial ascendente, os Estados Unidos da América.

De outro lado, a análise da relação entre Brasil e Estados Unidos, tal qual percebida pelo Barão, é fundamental para compreender a posição brasileira na Segunda Conferência de Paz da Haia de 1907. Nessa ocasião, tomam-se claros os limites da “aliança especial”¹²⁷ entre os dois países, uma vez que os EUA mantiveram posições muito mais próximas das potências européias do que dos vizinhos de sua circunstância americana. Além disso, o Brasil, durante a Conferência, adotou uma posição de princípio marcadamente grotiana, em favor do princípio de igualdade

¹²⁴ Ver: Zairo Borges CHEIBUB. (1985) Op. cit.

¹²⁵ E. Bradford BURN S. (1966). Op. cit

¹²⁶ Hans J. MORGENTHAU. (1993). Op. cit

¹²⁷ E. Bradford BURN S. (1966). Op. cit

jurídica dos Estados em dois temas principais que foram discutidos (o estabelecimento do Tribunal de Presas Marítimas e da Corte de Justiça Internacional), em contraste com o realismo dos europeus e estadunidenses.

Ainda sobre a Conferência da Haia, pode-se identificar uma tensão entre o realismo e o racionalismo, uma vez que o Brasil era termínante contra o estabelecimento da arbitragem como meio de solução para as controvérsias internacionais. Em princípio, a defesa do arbitramento seria abso lutamente compatível com uma posição racionalista. Não obstante, entendia o Barão que a opção exclusiva por esse instrumento para resolver as contendas entre os Estados excluía a possibilidade de se lançar mão de outros mecanismos de negociação que poderiam ser mais apropriados em circunstâncias concretas.

Como se buscou demonstrar, outro momento em que se pôde notar uma tensão entre os elementos realista e racionalista da diplomacia de Rio Branco foi a Terceira Conferência Americana de 1906. Nessa ocasião, o Barão demonstrou ter bastante clareza da dupla natureza do multilateralismo, em que, por um lado, afirmava-se a igualdade jurídica dos Estados e, por outro, era necessário levar em consideração as diferenças em termos abso lutos de poder entre os seus participantes. Ainda assim, não se pode negar nessa época a existência de elementos marcadamente grotianos na política externa do Brasil que viriam a ser invocados na constituição da tradição grotiana no Itamaraty.

Já no que tange ao “eixo sin étrico”¹²⁸ das relações exteriores do Brasil, o tema da cooperação e da disputa entre Argentina, Brasil e Chile no plano sub-regional também foi utilizado para demonstrar as sobreposições entre as concepções realista e racionalista. Rio Branco, sem dúvida, tinha consciência dos pesos político e econômico específicos de que o Brasil dispunha vis-à-vis os seus demais vizinhos e buscava instrumentalizá-los para exercer um papel protagônico na região. Em bora, descarte-se, nesse trabalho, a idéia corrente de que o Brasil buscasse exercer uma espécie de “sub-imperialismo”; reconhece-se a busca por parte do país de desempenhar um papel à altura de seus recursos de poder, em consonância com uma postura realista clássica. Sem deixar de mencionar,

¹²⁸ Rubens RICUPERO (1995). Op. cit.

tal com o foi exposto no segundo capítulo, a tradicional disputa entre o Barão do Rio Branco e Estanislau Zeballos, Chanceler argentino, que dava a tônica das relações bilaterais à época.

Ao mesmo tempo, com a perspectiva de tornar a América do Sul um espaço geopolítico livre de surtos de instabilidade e, assim sendo, afastar a possibilidade de intervenções de potências estrangeiras na região, entre 1907 e 1908, com equidade delineou a tentativa de estabelecer um pacto entre Brasil, Chile e Argentina, então os países de maior peso específico na região. Ainda que esse pacto não tenha sido implementado, em função de contingências políticas desfavoráveis, e apesar de disputas de cunho realistas entre Brasil e Argentina, havia efetivamente um intuito grotiano da diplomacia brasileira de se estabelecerem relações de estreita cooperação entre os três países.

Não somente a linha de argumentação acerca da presença de elementos normativos e da política de poder, foi necessário, também no estudo de casos, fazer uma análise da situação das disputas de fronteira do Brasil com seus vizinhos. Embora o tema já tenha sido extensamente estudado - com o foi indicado nas referências bibliográficas na seção correspondente - não seria possível conceber um trabalho que tentasse discutir a presença de elementos grotianos na política exterior de Rio Branco sem mencionar a resolução das lides fronteiriças.

O papel protagônico do Barão nessas questões se iniciou antes mesmo de sua assunção à Chancelaria. De certa forma, os êxitos obtidos por Rio Branco o alçaram a uma posição de destaque no panorama político nacional que terminou por levá-lo a ser convidado a assumir o Ministério das Relações Exteriores. Com o se sabe, durante a sua gestão foram resolvidos quase todos os litígios de fronteira e esse considerado talvez o maior legado da gestão do Barão.

O objetivo não foi explicar com detalhe ou discutir à exaustão as disputas territoriais com os vizinhos sul-americanos. Tentou-se apenas, tal com o nos exemplos anteriores, demonstrar a presença de elementos racionalistas amalgamados aos cânones de realpolitik.

Em suma, no capítulo II, se colocou em relevo os elementos grotianos em diversos episódios da ação exterior do Barão para, em seguida,

dem onstrar com o e les foram efetivamente utilizados para construir um a tradição de respeito ao D ireito Internacional, por parte do Itamaraty.

Após ressaltar alguns elementos grotianos da diplomacia de Rio Branco, no capítulo III, buscou-se mostrar com o, a partir deles, inventou-se a tradição racionalista na política externa brasileira. Essa passa a ser característica essencial da ação exterior do Brasil, tendo reflexos, com o foi demonstrado, até os dias atuais.

Tal com o foi exposto, desde o final do século XIX, com a proclamação da República, foi necessário reorganizar todo o patrimônio simbólico e institucional brasileiro, de forma a adaptá-lo às novas circunstâncias. Pela forma peculiar com que administrava o Ministério das Relações Exteriores e, também, pelo tempo – cerca de dez anos – que exerceu o cargo de Chanceler, Rio Branco imprimiu indelével marca pessoal na organização do Itamaraty moderno. Nesse sentido, mesmo tendo passado do “período carismático para o racionalburocrático”¹²⁹, muito ainda se manteve do legado do Barão na constituição institucional do Ministério das Relações Exteriores.

Do ponto de vista simbólico, tal foi a importância de Rio Branco para a política externa brasileira que não apenas ele foi convertido em patrono da diplomacia nacional, com o também com seu nome foi batizada a academia diplomática do Brasil, o Instituto Rio Branco, criado cerca de 100 anos depois do nascimento do Chanceler Paranhos. Além disso, o dia da diplomata é, tradicionalmente, comemorado na data em que nasceu o Barão, 20 de abril.

E especificamente sobre a “invenção de tradição”¹³⁰ racionalista na política externa brasileira, procurou-se mostrar com o essa “tradição inventada” atende aos critérios definidos por Eric Hobsbawm com o o grupo de práticas de natureza simbólica que visa disseminar determinados valores e criar certas formas de comportamento que têm sua razão de serem normas historicamente constituídas, fornecendo uma relação de continuidade entre o passado e o presente.

¹²⁹ Zairo Borges CHEIBUB. (1985) Op.cit

¹³⁰ Eric Hobsbawm & Terence Ranger. (1997). Op.cit

No momento de afirmação do Estado brasileiro republicano, em que fora necessário afirmar uma linha histórica de continuidade com o período anterior, ao mesmo tempo em que se constituía uma ordem social diferente daquela do Império, a busca de elementos tradicionais e o reconhecimento de êxitos logrados no passado, o legado de Rio Branco serviu para fortalecer a instituição diplomática e para justificar certas opções de política externa. Com base nesse pressuposto é que foi construída a tradição grotiana da política externa brasileira. Algumas dessas diretrizes da matriz grotiana estão de tal forma arraigadas na tradição diplomática do Brasil que, hoje, estão expressas com o princípios constitucionais das relações internacionais do Brasil, estabelecidos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988¹³¹.

Ademais, alguns operadores da política externa, também influentes na formulação do discurso que justifica certas posições do Brasil, foram e têm sido bastante competentes na articulação da prática com o discurso, ressaltando os elementos constituintes da tradição grotiana. Nesse sentido, a título de exemplo, destacaram-se, entre outros e em momentos históricos distintos, os Embaixadores João Augusto de Araújo Castro, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Ramiro Saraiva Guerreiro, Rubens Ricupero, Celso Lafer, Gelson Fonseca Júnior e Celso Amorim.

Cabe fazer uma observação sobre o argumento principal deste trabalho, qual seja, a existência de um componente grotiano significativo na política externa brasileira. Com essa afirmação não se quer negar a existência de elementos de outras matrizes filosóficas, em particular do realismo, na ação exterior do país. Assim como o qualquer outro Estado-nação, em determinadas circunstâncias, sobretudo no eixo sinérgico de suas relações, o Brasil poderá – e efetivamente fez no passado – traduzir seus interesses em termos de poder. A depender da issue area que se queira analisar é perfeitamente plausível aplicar o instrumental realista para compreender a ação brasileira. Não obstante, esse não é o objeto de estudo desta dissertação. A qui se buscou apenas ressaltar os aspectos racionalistas que, a partir de Rio Branco, serviram para se inventar a “tradição” de respeito ao Direito Internacional na ação exterior do Brasil.

¹³¹ Gustavo Sénéchal de Góffredo Junior. (1997) Op.cit

De toda forma, diferentemente de alguns analistas tais como o Professor Letícia Pinheiro¹³², não se sustenta neste trabalho o argumento de que o Brasil instrumentaliza a posição grotiana em favor da garantia de uma posição de liderança no entorno regional, ao mesmo tempo, tentando obter maior autonomia no cenário global. Ao contrário, crê-se que exista genuinamente uma tradição racionalista na política externa brasileira, embora ela não exclua a possibilidade de que elementos realistas estejam presentes em sua condução.

À guisa de conclusão, vale a pena tecer alguns comentários prospectivos a respeito da atualidade e da pertinência do paradigma grotiano para guiar os rumos da diplomacia brasileira, no contexto atual, onde o unilateralismo parece prevalecer a despeito dos esforços em favor da valorização da via multilateral, sobretudo nos temas relativos à paz e à segurança internacionais.

Antes, contudo, se faz necessário observar que, desde o fim da bipolaridade, ou segundo o Professor Celso Lafer e o Embaixador Gelson Fonseca¹³³, no primeiro pós-Guerra Fria, no início da década de 1990, o Brasil investiu pesado capital diplomático na tentativa de influenciar efetivamente na reformulação da ordem internacional. A percepção era de que o cenário internacional de polaridades indefinidas abria espaço para a formação de consensos axiológicos pela crença no universalismo e na possível convergência dos interesses da sociedade internacional, em função do fim dos embates ideológicos, característicos do período da Guerra Fria. Durante dessa década as grandes conferências internacionais das Nações Unidas, sobre os temas denominada “agenda social”.¹³⁴ Além disso, após décadas de paralisação, o Conselho de Segurança voltou a funcionar em função da maior propensão,

¹³² Letícia PINHEIRO. (2000). *Op. cit.*

¹³³ Ver: *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas* (Notas Analíticas e Algumas Sugestões) In: Gelson FONSECA, JÚLIO R. e Sérgio Henrique N. Albuquerque de CASTRO (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Volume I. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Paz & Terra, 1994. P.49-78.

¹³⁴ Sobre esse tema, ver: José Augusto Lindgren ALVES. *Relações Internacionais e Temas Sociais – A Década das Conferências*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais; Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.

principalmente de seus membros permanentes, em chegar a resoluções consensuais.¹³⁵

Esse processo parece ter perdido dinamismo pela eclosão de fenômenos de natureza particularista, cujo exemplo mais emblemático talvez seja a dissolução da Iugoslávia. Na verdade, pode-se dizer que há uma sobreposição das lógicas universalista e particularista no atual cenário internacional.

Do ponto de vista da reorganização do poder mundial, pode-se claramente identificar um pólo hegemônico, os Estados Unidos, que ora age em concerto¹³⁶ com outros major players, sobretudo os Estados-membros da União Europeia, ora adota uma posição fundamentalmente unilateral. No que concerne à paz e à segurança internacionais, um exemplo da ação concertada foi a intervenção da OTAN na Sérvia, em 1999. Já no que tange ao unilateralismo, talvez os exemplos recentes mais ilustrativos são a intervenção no Afeganistão e a ocupação do Iraque, perpetradas à esteira do recrudescimento da posição belicosa estadunidense, em consequência dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. É digno de nota que, cada vez mais, os EUA têm agido de forma unilateral e todas as evidências indicam que esse comportamento deverá perpetuar-se ainda por mais alguns anos.

É fato que os elementos unilaterais da política externa dos EUA existem em número infinitamente maior do que as ações que vabrizam o multilateralismo. Basta ver a falta de compromisso dos Estados Unidos com a vabrização não apenas dos organismos internacionais, com o a ONU, mas também com os tratados e regimes unilaterais, tais como o a Convenção de Diversidade Biológica, o Protocolo de Quioto, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional etc.¹³⁷

¹³⁵ A respeito do papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra Fria, ver: Antônio de Aguiar PATRÍDIA, O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

¹³⁶ A ideia de que o mundo pós-Guerra Fria poderia estar rearticulando-se numa conformação de concerto foi sustentada por Richard Rosencrance, em 1992, no artigo *A New Concert of Powers*, publicado na *Foreign Affairs*. Volume 71, nº 2, 1992.

¹³⁷ Não cabe aqui fazer uma análise extensiva sobre o complexo papel dos Estados Unidos no mundo atual e sua resistência em aderir a regimes internacionais. Uma crítica interessante a essa postura pode

Nesse quadro internacional, em que a maior potência, cujos recursos de *hard power* e *soft power* sobrepõem infinitamente àqueles dos demais países, atua de forma autônoma, as iniciativas de escopo multilateral tendem a ser pouco efetivas. Assim sendo, cabe a pergunta: será que ainda há espaço hoje para o Brasil advogar, nos foros internacionais, em favor do respeito ao Direito Internacional, mantendo-se na linha de sua tradição grotiana?

Não se pode fornecer uma resposta conclusiva a essa complexa questão, sobretudo porque o sistema internacional passa por um momento de grande indefinição. É fato que as perspectivas positivas em relação ao multilateralismo abertas na década de 90 – que levaram o Brasil a inserir-se definitivamente nos regimes internacionais de desenvolvimento, de direitos humanos¹³⁸, de meio ambiente e de comércio – não mais existem. Ao mesmo tempo, o baixo grau de legitimidade conferido a certas ações de alguns atores pode criar uma janela de oportunidade para a sociedade internacional discutir os limites da ação coletiva e apresentar novas propostas de revitalização dos organismos internacionais.

Caso esse cenário, de fato, se materialize, o Brasil estará numa posição privilegiada para destacar-se na defesa do multilateralismo e da prevalência dos regimes e organismos internacionais, uma vez que essa tradição é um patrimônio diplomático que garante respeitabilidade à diplomacia brasileira nos foros internacionais. Esse recurso simbólico pode ser de grande valia, pois tem capacidade de propagar a influência do país nos processos decisórios multilaterais, que vão além dos recursos de poder de que o Brasil dispõe.

Nesse contexto, talvez os grandes desafios do Brasil do presente são o exercício do seu nono mandato com o membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a articulação de posições com os demais Estados que fazem parte do G-20 na Organização Mundial do Comércio.

Dessa mesma forma, as propostas brasileiras que enfatizam a necessidade de se estabelecerem regras claras e objetivas para as negociações

ser encontrada em: Joseph S. N. YER. *O Paradoxo do Poder Americano – porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

¹³⁸ Gustavo SÉNÉCHAL de GÓFFREDO JUNIOR. (2000) *Op.cit*

de livre-comércio em curso, bem como o recurso ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC nas questões em que o país sentir-se prejudicado nas relações comerciais internacionais podem vir a ser revestidas de ainda maior legitimidade se respaldadas por posições principistas de natureza grotiana.

Sem dúvida, o caso da OMC é bastante ilustrativo do poder simbólico do Brasil dentro da perspectiva grotiana, uma vez que o país é um dos 12 membros atuantes dentro da organização, embora apenas represente cerca de 1% do comércio mundial.

Sobretudo em função das incertezas que pairam sobre os diversos tabuleiros das relações internacionais contempôneas, não há como fazer um prognóstico definitivo a respeito do êxito que possa ser alcançado ao se adotar uma posição racionalista. Não obstante, no caso do Brasil, em virtude não apenas de sua tradição diplomática, mas também de suas dimensões e peso e poder específicos, a aposta no grotianismo, especialmente nos temas da agenda multilateral, pode render dividendos significativos, assim como tem ocorrido nos cerca de cem anos de história diplomática república do país.

Assim como se buscou demonstrar nesta dissertação, pautando-se no legado de Rio Branco, mais do que fazer uma aposta num modelo específico realista, racionalista ou idealista, o êxito da diplomacia brasileira se deve principalmente à adequação da leitura dos diversos cenários internacionais e à habilidade em aplicar os elementos dessas tradições aos contextos específicos, guiando-se sempre pelos desígnios do interesse nacional, entendidos, na formulação geral das diretrizes de política externa em tempos democráticos, como uma síntese da articulação dos interesses e demandas da sociedade civil, da iniciativa privada e dos diversos setores da burocracia estatal.

BIBLIOGRAFIA

Livros, teses e papers

ALVES, José Augusto Lindgren. Relações Internacionais e Tem as Sociais – A D écada das Conferências. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais; Fundação Alexandre de Gusm ão, 2001.

AM AD O , Rodrigo (org.) A raújo Castro. Brasília: Co leção Itinerários, Editora U niversidade de Brasília, 1982.

ARAÚ JO , João H em es Pereira de e RICUPERO , Rubens. José M aria da Silva Paranhos, o Barão do Rio Branco – Um a Biografia Fotográfica. Brasília: FUN AG , 1995.

BERRIG DE , G .R., KEEN S-SO PER, M aurice & O TTE , T.G .. D ip lom atic Theory From M achiavelli to K issinger. N ova York: Palgrave, 2001.

BULL, H edley. A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política m undial. Brasília: Editora U niversidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Pau lo, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

BULL, H edley; K IN G SBURY, Benedict & RO BERTS, Adam (editors). H ugo G rotius and International Relations. O xford: C larendon Paperbacks, 1995.

BURN S, E .Bradford. The U nwritten A lliance – Rio-Branco and Brazilian- Am erican Relations. N ova York: C olum bia U niversity Press, 1966.

BUTTERFIELD, H erbert BUTTERFIELD & W IG HT, M artin. (editors). D ip lom atic Investigations – essays on theory of international politics. Londres: G eorge A llen & U nwin Ltd, 1966.

CARD IM , Carlos H enrique & ALM IN O , João (orgs.). Rio Branco – a Am érica do Sul e a modernização do Brasil. Rio de Janeiro: EM C, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. A Construção da Ordem / Teatro das Sombras. Rio de Janeiro: UFRJ-Relume Dumará, 1997.

_____. A Formação das Letras. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CORREIA, Luiz Felipe Seixas (org.). A Palavra do Brasil nas Nações Unidas – 1946/1995. Brasília: FUNAG, 1995.

ESCUDE, Carlos. El Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina. Buenos Aires: Planeta, 1992.

ETCHEPARBORDA, Roberto. Zeballos y la Política Exterior Argentina. Buenos Aires: Editorial Pearson, 1982.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fundação do Desenvolvimento Educacional, 1994.

FAWEN, Rick & LARKINS, Jeremy (editors). International Society after the Cold War – anarchy and order reconsidered. UK: Macmillan Press, 1996.

FONSECA JR., Gelson e CASTRO, Sérgio Henrique Nabusco de (orgs.). Temas de Política Externa Brasileira II. Volume I. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Paz & Terra, 1994.

FONSECA JR., Gelson. A Legitimidade e outras Questões Internacionais – Poder e Ética entre as Nações. São Paulo: Paz & Terra, 1998.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. O Barão do Rio Branco visto por seus contemporâneos: série de artigos publicados pela Revista Americana, em abril de 1913. Brasília: FUNAG, 2002.

GADAMER, Hans-Georg. Verdade e Método – Traços Fundamentais de uma Hermenêutica Filosófica. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

GALLIE, W.B. Os Filósofos da Paz e da Guerra: Kant, Clausewitz, Marx, Engels, Tolstoy. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ Artenova Editora, 1979.

GARCIA, Eugênio Vargas. O Brasil e a Liga das Nações (1919 – 1926). Porto Alegre/Brasília: Ed. da Universidade/ UFRGS/ Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 2000.

GOESFILHO, Synesio Sampaio. Navegantes, Bandeirantes e Diplomatas – um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. Coleção Tem as Brasileiros. São Paulo: Martinis fontes, 1999.

GOFFREDO JUNIOR, Gustavo Sénéchal. Os Princípios Constitucionais das Relações Internacionais do Brasil. Monografia de conclusão de curso. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 1997.

_____. Tradição, Normas e a Política Externa Brasileira para os Direitos Humanos. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2000.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Lembranças de um Empregado do Itamaraty. São Paulo: Siciliano, 1992.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). Desafios - Reino Unido e Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais/ Fundação Alexandre de Gusmão, 1997.

HOBBAWM, Eric. Nações e Nacionalismo desde 1780 – programa, mito e realidade. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1990.

HOBBAWM, Eric & RANGER, Terence. A Invenção das Tradições. São Paulo: Paz & Terra, 2ª edição, 1997.

JORGE, G. de Araújo. Rio Branco e as Fronteiras do Brasil – uma introdução às obras do Barão do Rio Branco. Brasília: Coleção Brasil 500 Anos, Senado Federal, 1999.

KEOHANE Robert O., e NYE JR. Joseph S. Power and Interdependence: world politics in transition. Boston: Little Brown, 1977.

KISSINGER, Henry. Diplomacy. Nova York: Touchstone, 1995.

LAFER, Celso. Comércio, Desenvolvimento e Direitos Humanos – reflexos sobre uma experiência diplomática. São Paulo: Paz & Terra, 1999.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Diplomacia Brasileira – Palavras, Contextos e Razões. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LIMA, Maria Regina Soares de e PINHEIRO, Leticia. Internationalisation, Democracy and Foreign Policy Making in Brazil. Paper apresentado na conferência Globalization, State Power and International Institutions: Brazil in a New Age of Dependency, St. Antony's College, Oxford, março de 1999. Versão preliminar.

LIMA, Maria Regina Soares de. Teorias e Conceitos de Política Internacional. Versão preliminar. IUPERJ/IRI, setembro de 2001.

LINS, Álvaro. Rio Branco: biografia pessoal e história política. São Paulo: FUNAG/Editora Alfa-Omega.

MAGNOLI, Demétrio. O Corpo da Pátria – imigração geográfica e política externa no Brasil (1808 – 1912). São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista/ Editora Modema, 1997.

MANCHESTER, Alan K. A Preeminência Inglesa no Brasil. São Paulo: Brasiliense.

MAYER, Amô. A Força da Tradição – A Persistência do Antigo Regime. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro: Renovar. 12ª edição, Volumes I e II, 2000.

MELLO, Flávia de Campos. Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política, 2000.

MORGENTHAU, Hans J. Politics Among Nations – the struggle for power and peace. Nova York: McGraw Hill, 1993.

NYE JR, Joseph S. O Paradoxo do Poder Americano – por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PINHEIRO, Letícia. Foreign Policy Decision-Making under Geisel government: The President, the Military and the Foreign Ministry. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science, 1994.

RICUPERO, Rubens. Rio Branco – O Brasil no Mundo. Rio de Janeiro: Contraponto/ Petrobras, 2000.

RODRÍGUEZ, Luis Ignacio Sánchez. Derecho Internacional Público: Problemas Actuales. Madrid: Ediciones Beramur, 1993.

ROSSEAU, Jean-Jacques. Rousseau e as Relações Internacionais. São Paulo: Imrensa Oficial do Estado; Editora da Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

SAINTPIERRE, Abbé de. O Projeto para Tomar Perpétua a Paz na Europa. São Paulo: Imrensa Oficial do Estado; Editora da Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombrá SARAIVA (Org.). Relações Internacionais – Dois Séculos de História: entre a preponderância europeia e a emergência americano-soviética (1815 – 1947). Volume I. Brasília: IBRI, 2001.

WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979

W I G H T, M artin. International Theory: the three traditions. Londres: Leicester University Press, Royal Institute of International Affairs, 1991.

Inqmar d o d p r o c h n r

Am érica Latina/ Internacional. Vol 1, nº 2, otoño/inverno, 1995

Cademo M ais! Folha de São Pau b, 18/03/2001

Contexto Internacional– Janeiro/Junho 99. Volume 21.

Contexto Internacional. Julho/D ezem bro 2000, Volume 22.

D ados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Vol. 28, nº 1, 1985.

E studos H istóricos. Rio de Janeiro : Fundação G etúlio Vargas, Vol 8, nº 15

European Journal of International Relations. Vol 2 (3), 1996.

European Journal of International Relations. Vol 6 (3), 2000.

Folha de São Pau b, 1/07/1997

Foreign Affairs. Volume 71, n 2, 1992.

Revista Brasileira de Política Internacional. 41 (2):1998.

Revista Brasileira de Política Internacional. 43 (2):2000.

Página da Internet

www.m re.gov.br

Livro	Entre Poder e Direito: A Tradição Grotiana na Política Externa Brasileira
Autor	Gustavo Sêneca de Góes Junior
Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	11 x 18 cm
Tipologia	Garamond nos corpos 24, 20, 18, 15, 14, 12, 11 (texto), 10 e 8
Tiragem	1.000 exemplares
Impressão e acabamento	Gráfica ProL

