



A POLÍTICA EXTERNA DO BARÃO DO RIO BRANCO SOB A ÓTICA DOS PARADIGMAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O MODELO CARISMÁTICO DE TOMADA DE DECISÕES

Augusto Zanetti¹

RESUMO

O artigo em questão realizará uma breve abordagem histórica da Política Externa Brasileira (PEB) no recorte temporal que compreende o período da chancelaria do Barão do Rio Branco (1902-1912). Este trabalho de pesquisa bibliográfica pretende apreender, em linhas gerais, as características básicas da PEB no intervalo temporal do final do século XIX até o início do XX. Concomitantemente, se propõe indicar que o Estado apesar de ser predicado e não sujeito social, arena das fricções dos segmentos classistas continua sendo o principal ator das Relações Internacionais e da PE, uma vez que ele representa empresas em litígios nas Organizações Internacionais, a exemplo da Organização Mundial do Comércio e, é interior da instituição estatal que a PE passa a ser concebida, implementada e avaliada. Ademais, o presente estudo salienta a importância de se apreender a configuração básica do sistema internacional de poder e a dinâmica do processo de tomada de decisão, como ele se forma e as instituições que nele interagem. Por fim, nossa análise assinala a vigência de paradigmas das RI (tais como o Realista e o Racionalista), que orientam a PEB e estabelecem os modos diferentes de inserção internacional do Brasil no alvorecer do século passado. Trata-se de um texto que atesta que o passado ainda reverbera no presente transcendendo, por conseguinte, o exemplo da PEB no que concerne superar o passado, questionar o presente e produzir um futuro novo.

Palavras-chave: Política Externa. Barão do Rio Branco. Estado. Paradigmas Realistas e Racionalistas.

ABSTRACT

The article in question hold a brief historical approach of the Brazilian Foreign Policy in the time frame that covers the period of the Baron of Rio Branco's Foreign Ministry (1902-1912). This bibliographic research work aims to grasp, in general, the basic characteristics of the BFP time interval from the late nineteenth century to the early twentieth century. At the same time, it is proposed to indicate that the state despite being predicate and not a social subject, arena frictions of classist segments remains the main actor of International Relations and FP (Foreign Policy) once it represents companies in disputes in international organizations, such as the World Trade Organization and is within the state institution

¹ Doutor em História Social (Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP); Mestre em História Social (Universidade de São Paulo – USP); Graduado em História (USP); cursou Disciplinas Econômicas e Sociais (DES) na Itália, Università Commerciale Luigi Boccone (Milão). Atualmente é professor de Relações Internacionais da UNESP - Franca e da UNIFMU - SP ministrando cursos de Política Externa do Brasil. E-mail:augustozanetti@ig.com.br



that the FP shall be designed, implemented and evaluated. in addition, this study highlights the importance of understanding the basic configuration international system of power and the dynamics of the decision-making process, as it forms and institutions that interact in it. Finally, our analysis indicates the presence of the IR paradigms (such as Realistic and Rationalist), which guide the BFP and establish different modes of Brazil's international insertion in the dawn of the last century. This is a text stating that the past still reverberates in this transcending therefore the example of BFP concerning overcome the past to question the present and produce a new future.

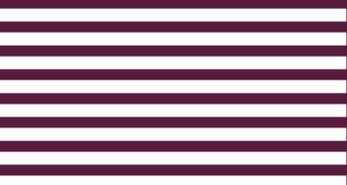
Keywords: Foreign Policy. Baron of Rio Branco. State. Paradigms Realists and Rationalists.

1 INTRODUÇÃO

Os estudos envolvendo a Política Externa (PE) de um determinado Estado-Nação são uma subdisciplina do campo de Relações Internacionais (RI), que só recentemente adquiriram relevância nas agendas das pesquisas na área. Tais análises partem do pressuposto que não é apenas a estrutura internacional quem determina atuação diplomática, mas também que a PE é resultado da dinâmica interativa entre ambientes doméstico (endógeno) e externo (exógeno) (compatibilizando necessidades internas e possibilidades externas), avaliação da conjuntura nacional e aquela internacional, configurando políticas públicas. A formulação de uma Política Externa como a Brasileira, fundamentalmente, depende do sistema de tomada de decisões no qual não vige o olhar unificado do “interesse nacional”, e sim os conflitos e concorrências dos setores burocráticos acerca dos modelos de administração pública, além de decisões envolvendo política internacional e inserção no contexto mundial. Ademais, no exame da PE de um determinado Estado nacional deve-se levar em conta os atores, instituições, preferências, características das lideranças, regras decisórias entre outras temáticas correlatas; bem como as tendências internacionais e sua dinâmica que implica continuidades e descontinuidades que pressupõe, cada vez mais, o fenômeno da transnacionalidade das relações (PINHEIRO, 2010).

Henrique Altemani Oliveira (2005) sublinha que na atualidade, apesar da existência de outros atores como as Organizações não Governamentais (ONGs), as Organizações Internacionais (OIs), as Multinacionais e Transnacionais, Federações Internacionais de Trabalhadores e Igrejas, são ainda os Estados que assumem um papel central no âmbito das RI, assim como na PE, visto que são estes que continuam representando empresas, sindicatos e grupos organizados da sociedade civil, nas instituições internacionais. Faz-se necessário reconhecer que no processo de tomada de decisões de PEB há uma verdadeira concorrência, conflitos e cooperação interburocráticos relacionados a inserção externa e visões sobre política internacional (VILLA; FIGUEIRA, 2011).

A definição de PE reúne um conjunto de atividades políticas que convergem na promoção dos interesses de um Estado em face a outros, que pressupõe a soma zero e muitas vezes a cooperação. Ela é, portanto, a área particular da ação política dos governos, no interior da qual a sociedade civil organizada, o Executivo, Legislativo e os grupos de influência participam da definição dos “interesses



nacionais”. Nesses termos, a PE abrange três dimensões analiticamente separáveis: a político diplomática, a militar estratégica e a econômica. Amado Luís Cervo (2003) atesta as quatro fases que marcaram a PE brasileira: a unilateralidade e subordinação às políticas liberais europeias, o paradigma agro exportador oligárquico liberal e conservador (1808-1930), a busca de autonomia decisória, a promoção do nacional desenvolvimentismo via industrialização enquanto variável dependente (1930-1990); a subordinação à política neoliberal (1990-1992) e a procura da recuperação da autonomia decisória, que implicaria na conciliação entre liberalismo e desenvolvimento autóctone (a partir de 1992 até o presente momento).

Busca-se neste artigo compreender um pouco mais a primeira fase da PEB, no período em que vigeu o paradigma oligárquico agroexportador liberal conservador de 1808 a 1930. Esta pesquisa faz o recorte temporal da chancelaria do Barão do Rio Branco (1902-1912), afim de apreender as características básicas da PEB, ou seja, sua dinâmica e suas ações no sistema internacional, no transcurso histórico no qual preponderou o paradigma supracitado e foi instaurado o modelo de processo decisório denominado carismático no interior do qual desponta o patrono do Itamaraty e é forjada, no entender de alguns autores, tais como Luís Cláudio Villafañe G. Santos a identidade brasileira.

2 RIO BRANCO E A IDENTIDADE NACIONAL

O presente artigo privilegia uma das personalidades mais atuantes na esfera da história da PEB: o Barão do Rio Branco. Quem oferece-nos subsídios teóricos sobre sua chancelaria é Gustavo Senéchal Goffredo Jr. (2005).

Assim, antes de iniciar a abordagem faz-se necessário destacar a trajetória biográfica do Barão do Rio Branco. Para tal finalidade utilizou-se um texto complementar, o Prefácio ao livro de Amado Luís Cervo, *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas* de autoria do Embaixador Luis Felipe de Seixas Corrêa (2001) que aponta as grandes clivagens da Política Externa da América Latina nos quadros dos paradigmas.

Barão do Rio Branco ou José Maria da Silva Paranhos Júnior herdou um legado de seu pai, o Visconde José Paranhos. Inicialmente, Rio Branco (1845-1912) ingressou na Faculdade de Direito durante a Guerra do Paraguai em 1864, anos mais tarde foi eleito deputado pelo Estado do Mato Grosso (1869). No ano de 1870 acompanha o pai em sua primeira missão diplomática. Desde criança Rio Branco conviveu com as personalidades mais notáveis da época, em sua mocidade viveu o ciclo de atividades de seu pai, ora voltado para os negócios internos do país, ora presente no teatro das decisões platinas. Em 1870, exerce sua primeira missão diplomática ao acompanhar seu pai como Secretário em sua quinta missão ao Prata.

O ano de 1875 acabaria sendo um divisor de águas na vida de Paranhos, pois Paranhos Jr. pleiteia posto diplomático na Europa e apenas no ano de 1876 é nomeado pela monarquia como Cônsul em



Liverpool, na Inglaterra. É somente em 1888 que Paranhos recebe o título, por D. Pedro II, de Barão. Pouco a pouco, de Paris, onde viveu na época em que esteve à frente do Consulado em Liverpool, passando pelos êxitos obtidos nas questões de limites com a Argentina e a França, foi construindo os fundamentos da obra que o conduziria ao Ministério em 1902. Proclamada a República, em 1889, o Governo empenhou-se em superar as desconfianças que por tanto tempo haviam mantido afastados o Império brasileiro e as vizinhas repúblicas sul-americanas.

Entre 1893, assumiu a defesa da posição brasileira na questão de Palmas/Misiones. Em 1909, Rio Branco esteve à frente de negociações que levaram ao reconhecimento definitivo da soberania brasileira sobre territórios de cerca de 900.000 km². Assegurava-se o Brasil, assim, de um patrimônio diplomático inestimável, que permitiu ao país eliminar qualquer hipótese de conflito decorrente de disputas territoriais. Encerrada essa etapa de seu trabalho, Rio Branco comentaria já ter “construído o mapa” do Brasil e que seu programa se responsabilizaria em contribuir para a união e a amizade entre os países sul-americanos.

O Barão do Rio Branco marcou definitivamente a história brasileira por suas ações frente a PE, dentre as proezas alcançadas por ele podemos citar algumas: foi responsável pela fundação do MRE moderno, representou um marco fundamental na vida institucional do Itamaraty, estabeleceu elementos axiológicos em sua gestão como a afirmação do Direito Internacional. Mais ainda, sua gestão no Ministério das Relações Exteriores lançou as bases de diretrizes de PE que se mantiveram vigentes desde então: o atlantismo, de um lado, ou seja, a ambição global da política exterior do Brasil, então expressa pela aproximação com a Potência Emergente, os EUA, sem romper com a Europa e, de outro, o imperativo da aproximação e da cooperação com os vizinhos sul-americanos materializadas no Pacto do ABC entre Argentina, Brasil e Chile visando o controle compartilhado por estas nações do Cone Sul.

Segundo Luís Claudio Villafañe Santos:

O novo evangelho [do Barão de Rio Branco] foi sendo construído aos poucos, a partir das necessidades concretas e dos problemas que eram enfrentados. Nele, a ideia da grandeza do Brasil pela exuberância de sua natureza, pelo tamanho de sua população e pela imensidão e integridade do território tinha um lugar central – “território é poder”, diria o Barão. Essa era noção que podia ser compartilhada por todos os brasileiros e desde o Império vinha sendo um dos principais mitos da origem da identidade brasileira. A associação, muito justa aliás, de Rio Branco com a consolidação das fronteiras o elevou ao altar dos heróis da pátria, dos santos da nossa nacionalidade. Todos podiam compartilhar e admirar sua ênfase na ideia de valorização do Brasil, de interesse público acima das lutas partidárias, de um destino nacional de grandeza e prestígio como um dado quase natural, derivado da extensão do território e o peso da população (VILLAFANE, 2012, p. 158-159).

3 OS PARADIGMAS REALISTA, RACIONALISTA E O PROCESSO DECISÓRIO CARISMÁTICO GESTADOS DURANTE A CHANCELARA DO BARÃO DO RIO BRANCO

Os aspectos pragmáticos que envolvem a atuação do Barão do Rio Branco referem-se a Aliança não Escrita com os EUA (Unwritten Alliance), as articulações com países sul-americanos, objetivando uma hegemonia compartilhada no Cone Sul, o Pacto do ABC (Argentina, Brasil e Chile), e em certa medida o encaminhamento das soluções para litígios de fronteiras. Segundo a afirmação de Senechal (2005), a Política Externa do período Rio Branco foi executada de acordo com os cânones Realistas, bem como durante sua gestão foram estabelecidos elementos axiológicos no que respeita a afirmação do Direito Internacional, marco fundamental na vida institucional do Itamaraty, o paradigma das Relações Internacionais denominado Racionalista.

Segundo Amado Luís Cervo e Clodoaldo Bueno no livro *História da Política Exterior do Brasil*:

A visão Realista de Rio Branco permitia-lhe perceber, como outros de seu tempo, o peso do Estados Unidos na nova distribuição do poder mundial e o fato de que a América Latina estava na sua área de influência. Dir-se-ia que o Brasil não tinha alternativa ao estreitamento das relações com os Estados Unidos, descartando a possibilidade de uma aproximação com alguma potência europeia. Para o Brasil, a amizade norte-americana não só assumia um caráter defensivo-preventivo, como lhe permitia jogar com mais desembaraço com seus vizinhos. Ademais, Rio Branco não via a possibilidade de se formar no continente nenhum bloco de poder capaz de opor-se aos Estados Unidos, em razão da fraqueza e falta de coesão dos países hispânicos (CERVO; BUENO, 2015, p. 199-200).

O texto de Clodoaldo Bueno (2003) sugere que a atuação de Rio Branco haveria de se caracterizar pela presença de elementos racionalistas, cujos desdobramentos serão fundamentais para a afirmação de determinados valores que se tornaram reconhecidamente princípios regentes até hoje da PE no Brasil, levadas a efeito pelo Ministério da Relações Exteriores (MRE). No entanto, é preciso levar em consideração elementos grotianos no sentido definido pela Escola Inglesa, são eles: aspectos institucionalistas e a cooperação entre Estados na esfera internacional. Para entender essa ideia, Monica Hertz (1997) apresenta estes elementos em contraposição a incorporação da visão hobbesiana do estado de natureza pela literatura realista norte-americana, os autores da escola inglesa desenvolvem uma discussão em torno do conceito de sociedade internacional, cunhado por Hugo Grotius ainda no século XVII. Tal conceito permite a compreensão da formação de normas internacionais tácitas ou explícitas, ou seja, instituições internacionais. A autora procura, portanto, atribuir ao Rio Branco a tendência de voltar-se aos elementos institucionalistas e na busca da cooperação.

Os planos de atuação diplomática do Barão dividem-se em duas categorias: o primeiro é denominado de Simétrico na qual defende que os países vizinhos (especialmente da Bacia do Prata) deve-se manter relações perseguindo o princípio da igualdade e da hegemonia compartilhada. O segundo plano é o Assimétrico que expõe o Brasil e as potências europeias em pé de desigualdade em termos de poder. Foi o Embaixador e ex-secretário da UNCTAD, Rubens Ricupero (2000), o responsável por esquematizar



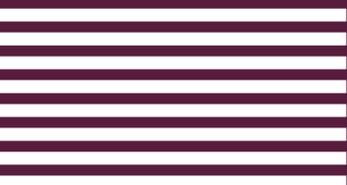
os dois planos de atuação diplomática do Barão no eixo simétrico e assimétrico. Ricupero (2000) alega que parece ter sido claro ao Barão que a natureza das relações do Brasil com as potências europeias seria profundamente diferente das relações mantidas com os países sul-americanos, especialmente os países do Rio da Prata. A relação com a Europa e os EUA revelava um eixo de desigualdade e assimetria, pois, o diferencial de poder nos inferiorizava face a esses países predominantes era de tal ordem que, no fundo, não podíamos aspirar jogar o mesmo jogo que eles.

Já no Prata ou com os vizinhos, a essência do relacionamento se ajustava melhor ao eixo de relativa igualdade ou simetria. Não quer dizer que possuíam todos a mesma dose de poder em termos aritméticos, mas sim que pertenciam a mesma categoria ou a categorias próximas, que eram como times de futebol da mesma divisão (RICUPERO, 2000, p. 36).

Sobre essa categorização, a finalidade didática alerta para a dificuldade de isolar os dois casos. O caráter explicativo volta-se para a sobreposição dos eixos, das distinções realistas e racionalistas, sendo estas a chave explicativa para ação do Barão. O objetivo é colocar em relevo episódios com características racionalistas, segundo Ricupero (2000, p. 37): “identificar a base fática e os pressupostos axiológicos que dão fundamento à invenção de uma tradição da PEB de respeito ao Direito Internacional”. Ricupero (2000) como vimos dizendo aborda a categorização da PE do Barão do Rio Branco em dois eixos, um recurso de efeitos didáticos, ainda que na verdade, embora os dois eixos estivessem bem delimitados, não fosse possível isolar em alguns casos, as multifacetadas questões com que o Barão teve lidar durante sua chancelaria. No que concerne a questão do Acre, por exemplo, havia posições bolivianas que se encontravam no eixo simétrico e os interesses dos investidores privados da Bolivian Syndicate, que buscavam atrair a simpatia dos governos representados pela Grã-Bretanha, EUA e França, países com os quais o Brasil mantinha uma relação assimétrica.

Na caracterização explicativa há efetiva sobreposição dos dois eixos, o que quer dizer igualmente que as distinções entre as tradições realista e racionalista servem para fornecer uma chave explicativa para certos aspectos da ação do Rio Branco que, inevitavelmente, reduzem o escopo de análise de um viés específico. A questão principal não é definir a PE de Paranhos como idealista, racionalista ou realista. Há elementos fáticos que justificam essas posições de análise, embora, em um contexto mais amplo, elas possam ser interpretadas de forma inter-relacionada.

Os objetivos da PE de Rio Branco no Itamaraty abarcam a aproximação com os EUA. Vale lembrar que o foco também era o aumento do prestígio internacional do Brasil, assim como a demarcação de fronteiras nacionais com países vizinhos afim de estabelecer uma liderança política brasileira na América do Sul. Neste contexto, observou-se que havia vantagens no interior do Eixo Assimétrico como, por exemplo, contar com o apoio para conduzir as relações com a Grã-Bretanha e a França nas questões de fronteira. Já no Eixo Simétrico, a vantagem corresponderia em evitar a ingerência americana nos assuntos diplomáticos e aumentar o poder brasileiro, sobretudo em relação à rival Argentina, porém compartilhando a hegemonia no que respeita o Cone Sul com esta última e o Chile propondo o Acordo do ABC (Argentina, Brasil e Chile)



Bradford Burns (2003) salienta que as origens das relações Brasil-EUA remetem ao ano de 1865 quando os EUA já eram os maiores importadores do café brasileiro, em 1891, o acordo correspondia a reciprocidade comercial. Em 1897, ocorreu a criação da tarifa Dingley, o governo americano ofereceu apoio ao governo brasileiro na Revolta Armada em meados de 1893. Em 1895, os EUA apoiam o Brasil na disputa de fronteira com a Argentina em Palmas/Misiones e outro fator que marca a relação destes países remete ao ano de 1898, no âmbito do apoio brasileiro aos EUA durante a Guerra Hispano-Americana. Inúmeras foram as causas da aproximação do Brasil com os EUA, além destas já citadas, ela deveu-se a ampliação de novos mercados, a abertura da embaixada brasileira em Washington, a implementação da Política intervencionista do presidente norte americano Theodor Roosevelt propugnador da PE denominada de “Big Stick” ou “diplomacia do porrete”. De fato, a aproximação com os EUA acarretou uma mudança substantiva no eixo assimétrico da PE brasileira. Em 1905, houve a elevação da legação brasileira em Washington à condição de embaixada e, reciprocamente, daquela americana no Rio de Janeiro, que passou por este mesmo processo. Tal novo relacionamento desencadeou uma convergência ideológica, no aspecto pragmático visando a aproximação e, neste contexto, os esforços foram constantes a fim de harmonizar os interesses dos EUA e da América Latina no que tange neutralização da hegemonia europeia no transcurso da Era dos Impérios da nova onda globalizante que resultou no neocolonialismo inglês, francês, alemão, belga, holandês, e italiano no continente africano, asiático, na Oceania, mantendo suas posições anteriormente conquistadas naquele americano (1875-1914).

Sobre o caráter realista da atuação de Rio Branco, Bradford Burns (2003) afirma:

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 (BURNS, 2003, p. 270).

A Terceira Conferência Internacional Americana (1906) realizada no Rio de Janeiro, representou um triunfo diplomático de Rio Branco na qual foi estabelecido o estreitamento das relações diplomáticas entre o Brasil e os EUA e o prestígio brasileiro em sediar tal evento. Quando assumiu o Ministério das Relações Exteriores, o Barão procurou imediatamente um fortalecimento das relações diplomáticas com os EUA, sem romper com a Europa e essa aproximação teve como marco simbólico a III Conferência Internacional Americana. Esse episódio patenteia a amplitude da visão do Chanceler brasileiro que, com essa iniciativa, procurou lidar com dois desafios impostos ao Brasil no início do século XX: a consolidação das relações diplomáticas com os EUA e a necessidade de tomar parte nos primeiros esforços de “concertação” entre os Estados que dariam origem ao multilateralismo contemporâneo.

O Barão de Rio Branco aproveitando a condição de organizador da Conferência e também, do peso relativo do Brasil no subcontinente envidou esforços para conseguir manter, juntamente com os EUA, o poder de definir, na ocasião, a agenda de PE, principalmente no que respeita às discussões



acerca do arbitramento compulsório e, em torno da Doutrina Drago (1902), proposta pelo ministro das Relações Externas da Argentina Luis Maria Drago, que em linhas gerais reiterava a doutrina Monroe (1823), cujo preceito básico sustentava, “a América para os americanos”, no âmbito da cessação do bloqueio à Venezuela por parte da Inglaterra, Alemanha e Itália, em 1905, imposto em virtude do não pagamento da dívida externa venezuelana (STUART, 2011). Esses mesmos temas candentes de PE foram abordados no ano seguinte, na Conferência de Paz de Haia.

Por mais que o Barão tenha sido vitorioso na solução de questões territoriais por meio do arbitramento, ele entendia que sua obrigatoriedade seria uma “camisa de força” que não deixaria qualquer margem de manobra para estabelecer outras formas de negociação e resolução de controvérsias que conviessem ao Brasil. Principalmente considerando que, em 1906, o Brasil ainda possuía litígios de fronteira a serem resolvidos com seus vizinhos. A aceitação obrigatória da arbitragem poderia inviabilizar a possibilidade de resolver essas questões por meios que favorecessem o Brasil, tais como, por exemplo, a negociação direta.

A orientação Racionalistas da Atuação de Rio Branco na III Conferência Americana revela sua preocupação no que tange o estabelecimento de parâmetros gerais de comportamento em vários temas como o reconhecimento da importância do Direito Internacional, a realização de encontros multilaterais a fim de que fossem estabelecidos os regimes jurídicos que regem as relações entre os Estados. Mas, segundo Goffredo Senechal, não se deve afirmar categoricamente que Rio Branco era um realista inflexível. Bastaria para tanto atentar para o empenho que ele assume nessa Conferência, com o objetivo de discutir e estabelecer parâmetros gerais de comportamento em temas que regulam atividade pacífica entre as nações, tais como a condição jurídica dos cidadãos naturalizados, marcas e patentes, dívidas públicas, a harmonização dos critérios de exercício de profissões liberais, etc. Rio Branco reconhece a importância do Direito Internacional e entende que os encontros multilaterais com a mesma finalidade da Conferência Americana servem para consolidar os regimes jurídicos que alicerçam as atividades dos Estados em diversas áreas.

É evidente que o objetivo final do Barão constituiu-se na defesa da melhor definição do que ele entendia como interesse nacional, mas segundo Senechal (2005) não se deve apontar para um caráter meramente Realista da atuação de Rio Branco. Para esse autor, há uma evidente tensão ou mesmo uma ambiguidade, na forma como Paranhos percebe a importância das articulações entre os paradigmas das Relações Internacionais Realista e Racionalista no contexto multilateral (SENECHAL, 2005).

Nas palavras de Gelson Fonseca Júnior e Valdemar Leão (1989):

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 (FONSECA JR.; LEÃO, 1989, p. 49).



Em resumo, podem ser encontrados elementos grotianos na atuação de Rio Branco dentro do marco da Terceira Conferência Americana e apesar desses traços serem combinados com outros de natureza Realista, esses aspectos terão importantes desdobramentos para a PEB.

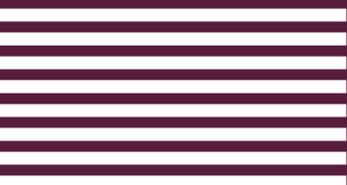
Em 1907, foi realizada a 2ª Conferência da Paz de Haia e as limitações dessa “aliança especial” entre EUA e Brasil ficar aí evidentes. A delegação brasileira, chefiada por Rui Barbosa, divergiu fortemente da posição dos EUA em três dos quatro principais pontos discutidos nessa ocasião: o Brasil pôs-se de acordo com os EUA apenas em relação a Doutrina Drago, a qual impediria as potências europeias de cobrarem as dívidas externas dos países latino-americanos por meios militares. O Barão do Rio Branco se opôs a essa doutrina por entender que ela acabaria protegendo os países devedores e que a intervenção europeia na Venezuela não representava uma transgressão da soberania territorial desse país, uma vez que houve um bloqueio ao invés de um desembarque (STUART, 2011).

Na questão do Arbitramento compulsório, o Brasil se mostrou terminantemente contra o estabelecimento deste procedimento legal como único meio de solução de controvérsias, se colocando em desacordo com a posição estadunidense. Por outro lado, em relação à constituição do Tribunal de Presas Marítimas, a orientação brasileira sobre esta questão se opunha ao entendimento que o tema sendo de interesse central das grandes potências marítimas sua composição deveria refletir o tamanho das frotas e o valor do comércio marítimo dos países envolvidos. Pois nesse caso, o Brasil se via posto numa posição que não condizia com o seu porte e com o tamanho de sua frota, sendo lhe negado um assento nesse Tribunal. Apesar dos protestos brasileiros, a situação não foi mudada e o país votou contra a criação do Tribunal que, ao final, nem sequer chegou a constituir-se.

Os EUA no que se refere a um outro pleito que emerge na Conferência de Haia propõem juntamente com a Grã-Bretanha e a Alemanha, a composição de uma Corte Internacional formada por 17 membros, 9 permanentes e os 8 restantes escolhidos para ocupar uma posição em caráter rotativo de acordo com uma categoria que determinaria o tempo de mandato que cumpririam. Durante as negociações para a formação desse organismo internacional, o Brasil foi colocado num patamar inferior ao de países europeus menores e menos populosos.

Assim sendo em relação a composição dessa Corte, o Brasil se opunha, uma vez que entendia que sua instituição era de interesse de toda sociedade internacional e, portanto, a representação dos Estados deveria ser feita de forma igualitária entre todas as unidades estatais que a compunham; cuja função principal seria solucionar as possíveis controvérsias internacionais, respeitando, portanto, o princípio da igualdade jurídica dos Estados. Dessa forma, percebe-se que a tendência da PE brasileira do Barão do Rio Branco, em torno desse tema, era eminentemente, Racionalista. O Brasil ficou muito insatisfeito com a delegação estadunidense, que se alinhou com os países europeus e não demonstrou nenhuma preocupação em relação às demandas brasileiras ou dos demais países latino-americanos.

A delegação brasileira tentou diversas fórmulas para contemplar os anseios brasileiros de obter um assento permanente na Corte, mas nenhuma delas foi vitoriosa. Assim, a América Latina



saía prejudicada e, em função disso, Rio Branco enviou a Rui Barbosa, representante do Brasil na Conferência, a seguinte instrução:

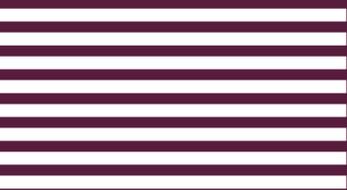
Agora que não mais podemos ocultar a nossa divergência, cumpre-nos tomar aí francamente a defesa do nosso direito e das demais nações americanas. Estamos certos de que Vossênciao há de fazer... atraindo para o nosso país a simpatia dos povos fracos e o respeito dos fortes (FONSECA JR.; LEÃO, 1989, p. 46).

Depois da instrução do Chanceler, Rui Barbosa passou a fazer a defesa da posição de igualdade jurídica das Nações, levando o Brasil a colidir frontalmente com os EUA e assumir a liderança dos países latino-americanos. Nessa ocasião, ficaram claros os limites da “aliança não-escrita” com os EUA, uma vez que o alinhamento norte americano se deu invariavelmente com os europeus em detrimento dos ideais pan-americanos sustentados um ano antes no Rio de Janeiro.

O Barão assumiu, no entanto, uma postura Realista ao longo de sua gestão como Chanceler no que tange à relação do Brasil com os EUA aproximando-se dessa potência emergente mediante a Aliança não Escrita. O caso da Conferência de Haia, no entanto, além de enunciar os limites da relação com os estadunidenses, evidencia os aspectos Racionalistas da atuação internacional durante a gestão de Rio Branco. É essencial atentar 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 cuja finalidade era criar mecanismos jurídicos e regras definidas para administrar as contendas entre os Estados. Tal iniciativa pode ser analisada à luz de uma visão distinta daquela de conduzir as relações internacionais pelo paradigma Realista, que advoga perigo sempre presente da eclosão de uma guerra, posto que segundo essa concepção no cenário internacional predomina a anarquia e a luta dos Estados para alcançarem seus interesses em suma defesa intransigente e egoísta das vantagens nacionais.

Pode-se 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 de Haia é um exemplo de que apesar do Realismo ser elemento essencial na condução da PE do Barão, não se pode desconsiderar as iniciativas de cooperação, que denotam uma abordagem Racionalista de vertente grotiana. São estes últimos aspectos que servirão como quadro de referência conceitual para estabelecer uma tradição de respeito ao Direito Internacional na PE brasileira e no Itamaraty.

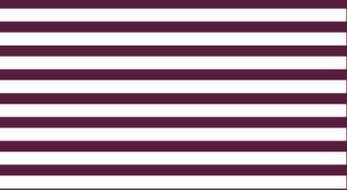
Sob outra ótica, Synesio Goes (2003) ao examinar a atuação de Rio Branco na defesa das questões de fronteiras e na consolidação do território nacional reconhece a incidência dos paradigmas Realista e Racionalista. A Política de fronteiras desde a época da independência do Brasil até o início da República, qual seja a resolução das questões fronteiriças com os vizinhos e a consolidação do território nacional, constituíam os principais temas da agenda diplomática brasileira. A resolução das contendas fronteiriças é reconhecida como o maior legado do Barão, que contribuiu para demarcar as fronteiras nacionais por meio de negociações diretas e arbitragens internacionais. Sua obra diplomática inicia-se antes mesmo



de se tornar chanceler, com a questão da região Palmas/Misiones. Nesta ocasião, o Barão foi tido como um herói nacional por sua atuação neste conflito territorial com a Argentina. Rio Branco que há vários anos servia no exterior, foi nomeado, em 1893, para comandar a missão em Washington para defender e fundamentar o pleito em favor do Brasil com base em seus inegáveis conhecimentos de história e cartografia brasileira. Durante dois anos, o Barão realizou um trabalho intenso analisando mapas coloniais a fim de solucionar a dúvida quanto à demarcação dos territórios que eram mencionados nos Tratados de Utrecht (1715), Madri (1750) e San Idelfonso (1777). Este trabalho de recolha de dados assentado no princípio do *uti possidetis* (a comprovação da posse da ocupação territorial) e do *uti possidetis jus de facto* (a posse comprovada por tratados e por testemunhos) resultou em fevereiro de 1895, no laudo expedido pelo presidente dos EUA Grover Cliveland dando ganho de causa integral ao Brasil, o que repercutiu de forma muito favorável para a imagem do Barão dentro e fora do país.

Rio Branco ficou encarregado pelo governo republicano de definir áreas de fronteira e, para tanto, fez acordo fronteiriços com os seguintes países: Equador (1904), ainda que este país não fizesse fronteira com o Brasil, Venezuela (1904-1907), baseado no Tratado de Limites e Navegação de 1859), Colômbia (1907), Peru (1909) e Guiana Holandesa. No caso do Peru, em 1909, houve uma negociação em que ficou decidida a cessão de parte do território que constituiria o estado do Acre, já que foi comprovada a existência de nacionais peruanos naquela região, ou seja, aplicou-se o princípio do *uti possidetis jus de facto* para pôr fim a um litígio de porção territorial de grandes dimensões que o Peru alegava ser de sua propriedade. O segundo caso envolve a navegação fluvial com o Uruguai pelo Tratado de 1909, Rio Branco concedeu o condomínio da Lagoa Mirim e do Jaguarão e a propriedade de algumas ilhas, já que entendia que o tratado de limites de 1851 havia sido injusto ao governo oriental. Já o terceiro caso, da região do Acre, foi resolvido por negociação direta, em que ficaram evidenciados não somente os conhecimentos geográficos e a aplicação do Direito, mas também as habilidades diplomáticas do Barão. Isso porque, originariamente, não havia ocupação de brasileiros naquela localidade. Vale lembrar que durante o ciclo da borracha, muitos brasileiros se estabeleceram na região, cuja exploração havia sido outorgada a um grupo anglo-americano, o Bolivian Syndicate. E, para não causar atritos com os anglo-americanos, (com o eixo assimétrico), o Barão arrendou tal concessão, prometendo construir a ferrovia Madeira-Mamoré, ceder algumas compensações territoriais e pagar dois milhões de libras esterlinas à Bolívia, em troca do Acre.

O objetivo de Goes (1991), ao analisar a PE do Barão, no que diz respeito a formação do que faltava no âmbito das fronteiras nacionais, não é tratar em detalhe dos litígios em relação a elas, a exemplo da Guiana Francesa e Inglesa. Para ele o que é importante ressaltar, pelo exame específico de cada um desses casos, seria a preocupação de Rio Branco em resolver as questões de fronteiras com base em amplos conhecimentos de História, Geografia e de Direito, saberes utilizados a fim de sustentar a posição brasileira com vista a delinear o espaço nacional. Em quase todas as vezes que tratou dessa temática como enviado especial ou chanceler, Rio Branco foi bem-sucedido na defesa dos interesses nacionais. Portanto, é evidente que havia uma preocupação clara com a posição brasileira e com a



necessidade de garantir os direitos que reconhecia como nacionais, obtendo êxito em sua atuação diplomática em relação a afirmação destes.

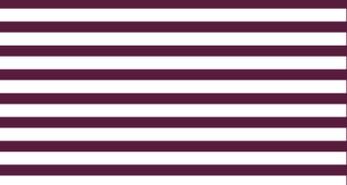
Goes (1991) não o qualifica como “imperialista”, tal orientação, pois, destaca que o Barão soube articular o Direito com o conceito de poder, assim como a História na vertente da investigação e da pesquisa e gestões diplomáticas para conduzir as questões tanto nos eixos simétrico quanto assimétrico das relações exteriores do Brasil. Goes (1991) inclui um comentário do Embaixador Rubens Ricupero, o qual diz que é arriscado falar em constantes ou princípios absolutos, já que o Barão adaptou sua orientação às características concretas de cada situação, por exemplo, preferindo ora a arbitragem, ora a negociação direta, como no caso do Acre, aceitando a derrota no conflito de limites territoriais com a Guiana Inglesa, arbitrado pela Itália. Nem mesmo um acordo de fronteira como garantia de estabilidade do território era um tabu ao reparar o excesso de rigor contra os uruguaios pelo tratado de 1851, quando concede a propriedade de algumas ilhas ao Uruguai e uma porção territorial comprovadamente ocupado por peruanos ao Peru.

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, uma índole, digamos, grotiana (GOES, 1991, p. 59).

Para concluir, é preciso destacar que Goes (2001) mostra que, sem dúvida, são revelados elementos realistas da atuação do Barão, mas que parecem combinados também com aspectos da tradição racionalista, o que justificará a tradição grotiana na PE de Rio Branco, influenciando o surgimento de uma tradição de reconhecimento pela diplomacia brasileira do Direito Internacional, do princípio da cooperação e da resolução pacífica dos conflitos. No que tange o processo decisório fica evidente a ascendência do chanceler que operará a profissionalização do Itamaraty, mediante concursos que na verdade só serão implementados após sua morte. Assim sendo o modelo decisório que viceja durante a longa chancelaria do Barão do Rio Branco assume a participação destacada dele configurando uma dimensão carismática, conceito tomado emprestado na obra teórica de Max Weber (CHEIBUB, 1985).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PEB acolhe persistências e raras rupturas, que constituem, em verdade, nuances e pequenos matizes. Ela teve origem na vinda da Família Real portuguesa em 1808, no âmbito do projeto de criar um Império e transplantar o Estado português na Colônia. Assim sendo, o Brasil quando se tornou independente herdou o Estado burocrático ibérico, que alguns analistas denominam patrimonialista; uma instituição marcada pelo inchaço, o filhotismo, a compra de cargos e a troca de favores. O Ministério dos Negócios Estrangeiros antecessor do Ministério das Relações Exteriores (MRE) não foge a essa orientação, ele é ineficiente, abriga os filhos de magnatas que vão estudar no exterior e, sem nenhum preparo, desenvolvem atividades em legações diplomáticas abertas especialmente para



acolhe-los (SECKINGER, 1978).

Mas o Estado Patrimonialista é próprio de uma organização social em moldes feudais que não condiz com a estrutura social brasileira de características capitalistas e, portanto, edificada no contexto de uma sociedade de classe na qual a denominada nobreza se aburguesa. Nesse sentido, o conceito de Patrimonialismo convive com o Liberalismo, que não está fora de lugar, pois, legitima a propriedade privada incluindo até mesmo desumanamente o negro escravizado (FRANCO, 1976). Por conseguinte, o Estado ator central das Relações Internacionais e da Política Externa até os nossos dias, no entender de Henrique Altemani de Oliveira, no Brasil no início do século XIX até a primeira década do século XX suscita uma intensa polêmica em torno de sua definição, mesmo porque a privatização do espaço público é uma temática que emerge com muita intensidade quando os fenômenos da corrupção, no desvio de recursos ganham destaque no debate político contemporâneo. A PEB e a profissionalização do MRE confluem na institucionalização de concursos e na passagem do Estado Patrimonialista para a moldura deste em termos Carismáticos com o Barão do Rio Branco no início do século passado nos quadros do paradigma geral da PEB oligárquico conservador liberal agroexportador.

No hiato temporal em que se dá a chancelaria do Barão do Rio Branco (1902-1912) adquire projeção os paradigmas Realistas, onde prevalece o princípio do *Balance of Power* (Equilíbrio de Poder), a anarquia do contexto externo e o Racionalistas fundamentado no Direito Internacional, os eixos simétricos e assimétricos Norte-Sul e Sul-Sul remetidos a definição de fronteiras e a atuação diplomática (Unwritten Alliance, Aliança não Escrita e o Pacto ABC, Argentina, Brasil e Chile: hegemonia compartilhada no cone sul).

Tal reconstituição histórica é imprescindível não só para apreender continuidades e rupturas ou os elementos constitutivos fundamentais da PEB, mas para compreendermos como chegamos onde chegamos, posto que não podemos fazer tábula rasa do nosso passado, pois, ele continua reverberando no presente; e, nós somos uma amálgama de passado, presente, bem como críticos desse último e sujeitos de um projeto aberto para o futuro que devem levar em conta todos os condicionantes herdados do passado.

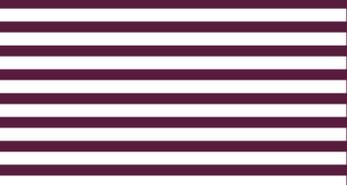
REFERÊNCIAS

BUENO, Clodoaldo. **Política externa da Primeira República: os anos de apogeu (1902 a 1918)**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BURNS, Bradford. **A aliança não escrita: o Barão do Rio Branco e as relações Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: EMC, 2003.

CERVO, Luís Amado Bueno Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 5. Ed. Rev. Ampl. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2015.

CERVO, Luiz Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista brasi-**



leira de Política Internacional, 2003.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 117, 1985.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Um continente em desenvolvimento. In: **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de Política Externa**, v. 1 São Paulo, Saraiva, 2011.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho "All the world was America". John Locke, liberalismo e propriedade como conceito antropológico. São Paulo, **Revista da Universidade de São Paulo**, n. 17, 1993 e ARENDT Hannah A Condição Humana Rio de Janeiro Forense Universitária, 2007.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho **As ideias estão no lugar**. Cadernos de Debate. São Paulo Brasiliense nº. 1, 1976.

FONSECA JR., Gelson e LEÃO, Valdemar Carneiro (Orgs). **Temas de Política Externa Brasileira**. Brasília, FUNAG/Ática, 1989.

GODOFREDO JR., Gustavo Senechal de. **Entre o poder e direito: a tradição grotiniana na política externa brasileira**. Brasília, Instituto Rio Branco. Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

GOES, Synesio. **Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas: Aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia**. Brasília: IPRI, 1991.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Revista Dados**, v. 40 n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política Externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa brasileira (1889-2002)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

SECKINGER, Ron. O Estado Brasileiro e a Política Externa no Século XIX. **Revista Dados**, n. 19. Rio de Janeiro, 1978, p. 128.

VILLAFANE, Luís Cláudio. **O Evangelho do Barão Rio Branco e a identidade brasileira**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.