



Ruptura e Continuidade na Condução da Política Exterior do Brasil da Independência ao Fim do Regime Militar

Laura Vendruscolo¹

RESUMO

Desde o nascimento do Estado brasileiro (1822) até a redemocratização do país (1985), a Política Externa desempenhou um importante papel na consolidação nacional e sofreu diversas mudanças ao longo de sua história, refletindo o amadurecimento do país tanto em seu aspecto interno, quanto externo. Este trabalho tem como principal objetivo traçar um panorama histórico da conduta diplomática do Brasil durante esse período, destacando-se os elementos de continuidade e ruptura.

Palavras-chave: política externa brasileira, continuidade, ruptura.

A Política Externa Brasileira sofreu diversas mudanças ao longo de sua história, refletindo o amadurecimento do país tanto em seu aspecto interno, quanto externo. Este trabalho tem como principal objetivo traçar um panorama histórico da conduta diplomática do Brasil desde o nascimento do Estado (1822) até a redemocratização do país (1985), tendo em vista a importância e a necessidade de entendimentos como este para a formação cidadã e política dos indivíduos. Destacar-se-ão os elementos de continuidade e ruptura, visto que permitem uma melhor compreensão de um processo complexo, para isso, o texto será periodizado conforme as características dos regimes políticos desde o Brasil Império até o Regime Militar, obedecendo a janela temporal da disciplina.

A busca pela autonomia política e pelo reconhecimento internacional levou o Império do Brasil a dar os primeiros passos na construção de uma política exterior durante o Primeiro Reinado, isso porque o desprendimento de Portugal não correspondeu em imediatismo e nem em plenitude à consolidação do Estado no plano nacional e externo. Nesse primeiro momento, o temor de Dom Pedro I em não conseguir assegurar a legitimidade, a soberania e a coesão doméstica levou-o a assumir

uma posição de subserviência perante as grandes potências da época, sobrepondo, assim, os interesses do governo aos interesses nacionais (CERVO; BUENO, 2002).

Como destacam Cervo e Bueno (2002), após a abdicação do primeiro imperador, em 1831, e o início do Período Regencial, o Império passa a ser governado por brasileiros de fato. Com essa mudança, percebe-se que os interesses nacionais passam a ser gradualmente mais priorizados, talvez pela melhor compreensão política acerca da unidade nacional. Ao assumir o trono, em 1840, Dom Pedro II dá uma direção à política exterior diferente de seu antecessor. Quatro anos após assumir, ele põe fim ao regime de tratados desiguais e aos privilégios que decorriam das relações com os ingleses e portugueses, e esse rompimento permitiu a formulação de uma doutrina externa mais autônoma e independente. Tal postura possibilitou um crescimento econômico a partir da diversificação de parceiros e produtos, bem como fortaleceu o Estado para a resolução de questões regionais, como é o caso das fronteiras e dos territórios disputados.

A maioria das soluções lindeiras se deu pela defesa do *uti possidetis*, isto é, pela defesa das áreas ocupadas, por meio de negociações bilaterais e arbitramento. O sucesso da maioria das missões diplomáticas nas matérias

citadas, com exceção dos extremos do país, deu à nação relativa estabilidade política. A região do Rio da Prata e o Amazonas, locais historicamente cobiçados, sobretudo por seus acessos aos oceanos, motivaram diversas ações brasileiras que visavam manter esses territórios sob seu domínio, como a Guerra do Paraguai e a disputa por Pirara, em Rondônia. Ambas tensões exigiram grande articulação política e diplomática, que combinados a outros fatores contribuíram para que o Brasil fosse considerado, por determinado momento, uma potência regional, sobretudo pela vitória sobre o Paraguai. Nas palavras de Cervo e Bueno (2002, p. 109) “o período que vai de 1844 a 1876 caracterizou-se pela ascensão, apogeu e declínio de uma política brasileira de potência periférica regional, auto formulada, contínua e racional [...]”.

Na etapa final do Segundo Reinado, a política exterior do Império variava entre a introspecção e a dilatação, nesse período pouparam-se os esforços em se alcançar ou manter-se no patamar de potência. O recolhimento advinha dos custos da Guerra do Paraguai e das conseqüentes pressões dos grupos de apoio do governo. A segunda qualificação está relacionada à participação brasileira em congressos e fóruns internacionais, e também ao prestígio pessoal de Dom Pedro II. Vale

destacar que, durante esse reinado, o país adotou várias leis abolicionistas para gradualmente promover a emancipação dos escravos, até que, em 1888, por meio da Lei Áurea, aboliu-se a escravidão no Brasil. Consequentemente, a proibição do trabalho escravo motivou o estabelecimento de uma política migratória para fins de povoamento e substituição da mão de obra “perdida”.

Se, por um lado o amadurecimento e fortalecimento das instituições, bem como da conduta da política internacional permitiram um aproveitamento mais adequado dos interesses e dos recursos envolvidos durante o Império, por outro lado, com a Proclamação da República, em 1889, e o início da República Velha houve um estreitamento de relações com o continente americano, em especial com os Estados Unidos, e uma busca mais assídua pela inserção internacional do Brasil. Como revelam Cervo e Bueno (2002), pela transição do regime ter ocorrido de maneira pacífica não houve quebra de continuidade nas relações com os países que já mantinham representações diplomáticas, a administração de tal mudança reforçou a ideia de nação amistosa já difundida.

De modo geral, a política externa brasileira entre 1889 e 1930 foi caracte-

rizada pela ruptura parcial da conduta externa imperial, uma vez que manteve-se a postura agroexportadora. A primeira era mais voltada para a Europa, sendo, portanto, redirecionada para o continente americano no período republicano. Dessa forma, o país buscou, por exemplo, a equalização das relações econômicas com as relações diplomáticas e políticas com o Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2002). Por vezes, a literatura considera as ações brasileiras ingênuas e precipitadas, sobretudo na celebração de acordos comerciais assimétricos e que garantiam uma imobilidade no tocante a diversificação econômica do país (CERVO; BUENO, 2002).

Sob a perspectiva estadunidense, a aproximação era bem-vinda uma vez que refletiria no aumento de influência sobre o país, e este era como um “ponto de apoio no Sul” para afirmar sua hegemonia em todo continente (CERVO; BUENO, 2002). No lado brasileiro, havia uma preocupação com as exportações e com a manutenção das novas instituições, tendo em vista que “o sistema econômico brasileiro, na fase final da Primeira República, apresentava-se ainda extremamente especializado”, nas palavras de Cervo e Bueno (2002, p. 202). Entre 1924 e 1929, por exemplo, o café era o principal produto exportado, correspondendo a mais de 70% do to-

tal de exportações, é dessa maneira que ocorre a inserção internacional da economia brasileira, bem como pelo recebimento de capitais destinados desde ao pagamento do serviço da dívida externa até o financiamento das obras de infraestrutura (CERVO; BUENO, 2002).

Essa relação bilateral chamava atenção e despertava certo temor em outros países latino-americanos ainda bastante ligados às potências europeias, como Argentina e Chile. Por essas razões, algumas crises diplomáticas surgiram no período e o Brasil administrou-as através da tentativa de criação de projetos que visavam a reaproximação dos envolvidos, como o projeto do pacto do ABC. Ademais, importantes questões lindeiras foram resolvidas e a maioria delas ficaram a cargo do Barão do Rio Branco. Nos primeiros quinze anos de República, estima-se que cerca de 10% do território brasileiro foi conquistado por meio da caneta, seja por arbitramento ou por negociações bilaterais. Destacam-se, nesse sentido, as resoluções dos limites com Colômbia, Guiana Holandesa, Uruguai, Peru e Bolívia (CERVO; BUENO, 2002).

Parte do aumento de prestígio brasileiro também se deu por sua participação em grandes eventos internacionais. Apesar de sua atuação ter sido irrisória em comparação com as demais nações, o Brasil ganhou gra-

dual destaque nesses encontros, principalmente por causa de suas relações com os Estados Unidos e o auxílio por eles proporcionados (CERVO; BUENO, 2002). Por fim, vale destacar a passagem contraditória do Brasil pela Liga das Nações que em partes refletia os embates políticos internos. O país não concordava como a instituição era organizada, sobretudo porque retratava a “hierarquização” do próprio Sistema Internacional, conservando às grandes potências as cadeiras decisórias. Ao mesmo tempo, o Brasil aspirava uma participação mais efetiva no processo resolutivo e chegou a candidatar-se diversas vezes a cargos rotativos, bem como aos permanentes. Não obtendo o êxito desejado, o país deixou a Liga com certa polêmica. Na perspectiva interna, o período entre guerras foi quando nasceram as primeiras contestações do regime oligárquico, emolduradas principalmente na Semana da Arte Moderna de 1922, e no início do movimento tenentista.

Com o início da Era Vargas, após a Revolução de 1930 e a instalação do Governo Provisório, o interesse nacional passou a ter uma nova percepção que configurou a Política Externa Brasileira. Essa conduta foi caracterizada pela ampla comercialização do café brasileiro e pelo pragmatismo quanto as relações

políticas e comerciais, sendo estes instrumentos do projeto de desenvolvimento nacional (CERVO; BUENO, 2002). Ademais, por meio do jogo duplo, entre Estados Unidos e Alemanha antes da Segunda Guerra Mundial, o Brasil conseguiu expandir a pauta exportadora, criar sua primeira indústria siderúrgica, bem como reequipar e reestruturar suas Forças Armadas. Após ter abandonado neutralidade e pragmatismo do início do conflito, o país alinhou-se com a potência americana, postura que derivava das concessões que o último fez ao Brasil e dos acordos de cooperação econômica e militar firmados. Vale destacar que o conflito forçou uma industrialização no país, visto que as importações ficaram restritas (CERVO; BUENO, 2002).

Mesmo estando sob a hegemonia norte-americana no princípio da Guerra Fria, do ponto de vista político, econômico e cultural (CERVO; BUENO, 2002), o Estado brasileiro mantinha certa autonomia na condução de sua PEB, o que não foi seguido nos governos de Eurico Dutra, Café Filho e Castelo Branco. De modo geral, suas políticas eram marcadas pelo alinhamento automático aos Estados Unidos, visando apoio econômico e político que nem sempre eram correspondidos. Além disso, nesses períodos o Brasil agia de acordo com o

posicionamento ideológico, evitando e, até mesmo, cortando relações com os socialistas. Muito do pragmatismo e do universalismo foi perdido nesses períodos, por isso parece que o país retornou a um aspecto dependentista, característica das políticas externas anteriores.

Em contrapartida, nos mandatos subsequentes a política desenvolvimentista ganhou forma resultando na implantação da Operação Pan Americana, de Juscelino Kubistchek e na Política Externa Independente (PEI), dos governos de Jânio Quadros e João Goulart. O primeiro era mais regionalista, sua proposta era a cooperação internacional de âmbito hemisférico, em busca do desenvolvimento a fim de preservar a região de ideias socialistas. A PEI, por sua vez, possuía um caráter mais universal e independente, marcada pela reafirmação de sua identidade e protegendo seus interesses nacionais sem os compromissos do alinhamento. De modo geral, como destacam Doratioto e Vidigal (2014, p. 84), “o que mudou efetivamente [...] durante a PEI, foi a percepção dos interesses e das possibilidades do país nos assuntos internacionais”.

Durante o período, o país buscou ajustar sua inserção no contexto externo por meio da busca por novos

mercados e da participação em eventos multilaterais. Nestes ambientes, o Brasil adotou compromissos com a descolonização, o desarmamento e o desenvolvimento econômico, política conhecida como os três D's, do chanceler Araújo Castro. Essa postura é entendida por diversos autores como um reflexo da alteração na polaridade global, passando do Leste-Oeste para a divisão Norte-Sul. Esse processo resultou no apoio brasileiro as independências africanas, além da participação ativa no Movimento dos Países Não-Alinhados, o que converteu-se no distanciamento com Portugal e Estados Unidos, na conduta mais categórica na Conferência de Genebra de 1962, bem como na rejeição da ruptura do relacionamento com Cuba, mesmo após a revolução comunista (CERVO; BUENO, 2002).

Finalmente, no Regime Militar consolidaram-se as indústrias de transformação brasileiras e estreitaram-se as relações com os países da América Latina, principalmente com a Argentina, o que levou a realização de grandes projetos regionais, como a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, e também no famoso Milagre Econômico. Esse conjunto de fatores apresentados levaram ao gradual distanciamento dos EUA durante o período e uma con-

sequente aproximação das nações orientais, entre elas a China, o Japão e os árabes de modo geral (CERVO; BUENO, 2002). Acerca das questões territoriais, vale destacar que entre 1930-1985, o Brasil manteve sua herança diplomática atuando como mediador na questão de Letícia e na Guerra do Chaco.

Em suma, durante o Brasil Império nota-se uma ruptura entre os governos de Dom Pedro I e Dom Pedro II, sobretudo na condução mais autônoma do comércio brasileiro. Na transição do regime monárquico para o republicano, ocorrem algumas mudanças relacionadas à postura das relações diplomáticas, uma vez que o Brasil busca fortalecer os vínculos com países americanos, principalmente os Estados Unidos. Com o início da Era Vargas, o interesse nacional ganha uma nova perspectiva e com o foco no nacional desenvolvimentismo o país adota maior pragmatismo em suas relações comerciais e políticas, buscando a diversificação econômica e a construção dos pilares da indústria brasileira. Essa postura se mostra linear nos governos populistas e militares, ganhando novas dimensões com a Política Externa Independente e com a Operação Pan-Americana. No entanto, a priorização do nacional desenvolvimentismo é deixada em mandatos específicos como nos de

Eurico Dutra, Café Filho e Castelo Branco, os quais mostraram-se mais reféns dos vínculos políticos e econômicos com outras nações.

A partir do exposto, percebe-se que a diplomacia brasileira evoluiu durante o período discutido, ganhando destaque internacional na resolução pacífica de litígios fronteiriços e na defesa de seus interesses nacionais. O abandono de algumas associações sem recompensas desde o Segundo Reinado, ainda que retomadas no século XX, bem como o pragmatismo empregado na formulação da Política Externa, sobretudo acerca das relações comerciais, são alguns indícios desse progresso. A conduta mais autônoma permitiu o desenvolvimento da indústria nacional, uma melhor inserção internacional dos interesses brasileiros e a diversificação da produção, mesmo que o país tenha se consolidado como agroexportador. Por fim, nesses mais de 160 anos de História houve a consolidação dos símbolos nacionais e um nítido amadurecimento enquanto nação, relacionado tanto a aspectos sociopolíticos nacionais, quanto internacionais.

Notas

1. Discente em Relações Internacionais na Universidade Católica de Brasília.
E-mail: laura.vendruscolo@a.ucb.br

Referências

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

DORATIOTO, F; VIDIGAL C. **História das Relações Internacionais do Brasil**. 1 ed. Editora Saraiva, 2014.