

---

# Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico

---

TÂNIA MARIA PECHIR GOMES MANZUR\*

Desde que, nos anos cinqüenta, Renouvin acrescentou à história diplomática novos ingredientes para transformá-la em uma história das relações internacionais, a opinião pública vem-se tornando uma das forças profundas mais relevantes na análise das relações entre diferentes países. Entretanto, parece não ter ainda tomado força a percepção de que o tema das relações exteriores interessa tanto à opinião pública quanto esta afeta o processo decisório de políticas internacionais dos países. No Brasil, em especial, inexistem obras que destaquem a opinião como fator determinante das relações internacionais e, quando muito, alguns autores a mencionam como parte de um contexto que releva, dentre outros fatores tidos como mais importantes, a ação da diplomacia, as decisões dos homens de Estado, o papel das relações econômico-financeiras, da ação militar, da geopolítica, ou até mesmo da psicologia coletiva, que em muito se aproxima da noção de opinião pública, mas que é apenas um de seus aspectos. Isso não quer dizer, entretanto, que não haja uma relação de influências mútuas entre a política externa brasileira e a opinião pública, mas sim que não se auferiu objetivamente, até o presente momento, a importância que uma representa para a outra.

Quando se trata de opinião pública, esbarra-se, freqüentemente, no seu próprio conceito. Na verdade, não se pretende com este estudo dissecar as várias possíveis acepções do conceito de opinião pública, mas sim estabelecer para o mesmo um enfoque histórico-teórico: opinião pública é o conjunto das correntes de pensamento expressas em um país em determinado período. Com isso, engloba a expressão de grupos definidos politicamente (como, por exemplo, o Parlamento, ou os partidos políticos), economicamente (as elites, as camadas populares) e socialmente (os movimentos sociais, dentre os quais associações, grupos religiosos, militares), naquilo em que apresentem um consenso, uma unidade em torno de

posições definidas. Muito relevante na construção desse conceito é também o papel da imprensa, que tanto espelha quanto induz a formação de opiniões e tendências.

## **I. A opinião pública e a política externa do Império**

Os temas internacionais começaram a ser abordados no Brasil quando ainda não havia uma diplomacia estritamente brasileira. Com a transferência da Corte portuguesa para a colônia, em 1808, despontaram as relações com um mundo não mais restrito apenas a Portugal. Várias questões da época despertavam o interesse da população, dentre as quais pode-se citar a abertura dos portos e suas conseqüências para o comércio brasileiro, os privilégios ingleses, as pretensões de D. Carlota Joaquina ao governo do Prata. Além disso, o próprio fato de que representantes de outros países estivessem residindo no Brasil atraía a atenção de segmentos da população brasileira.

Ao final de 1810, manifestações de descontentamento ocorreram em relação ao fato de os portugueses, temendo um possível enfraquecimento e perda do poder da família Bragança, aceitarem as imposições e privilégios ingleses no Brasil. Isso se refletia na queda do comércio interno e levantou vozes contrárias à manutenção daqueles privilégios.

Após a volta de D. João VI a Portugal, em 1821, as Cortes portuguesas tentaram o restabelecimento do regime colonial. Entretanto, brasileiros e portugueses residentes no Brasil, tementes de perder as vantagens do período em que a Corte aqui habitava, formaram uma corrente para pressionar o Príncipe Regente D. Pedro I a descumprir as ordens de Lisboa. E, com o apoio da opinião pública, organizaram-se manifestações contra as intenções portuguesas<sup>1</sup>.

D. Pedro, de início fortemente influenciado pelos laços familiares e tradicionais com Portugal, teve aos poucos seus posicionamentos face à política externa revistos e amadurecidos em decorrência da participação cada vez maior da opinião pública nas diversas causas internacionais. Um dos mais fortes indícios dessa mudança nota-se na própria questão da independência política. Assim que assumiu a Regência, D. Pedro, absolutamente contrário à independência, pouco ligado ao Brasil e determinado a partir assim que possível, chegara a afirmar que não gostaria de “influir mais nada no Brasil”<sup>2</sup>. No entanto, ao mesmo tempo, iniciava-se na opinião nacional a corrente pela independência e foi então que D. Pedro teve seus primeiros contatos com a força contra a qual, mais tarde, acreditaria não conseguir lutar. José Bonifácio liderava a campanha pela Independência com unidade e angariou a esta causa a adesão da elite por ele encabeçada. A consciência nacional foi amadurecendo e passou a defender aquele ideal, atrelado ao qual vinha a defesa da monarquia, pois a instauração de uma república representaria, na concepção da época, riscos à própria unidade do país.

À medida que se tornava mais forte o envolvimento da opinião nacional com o tema da independência, mais presente ele ficava nas considerações de D. Pedro. Este chegava a atribuir à opinião tal força que cogitava descumprir as ordens de seu pai sob a alegação de que o povo o obrigava a fazê-lo, e de que a força da opinião era uma “entidade inflexível, dominadora, soberana”, com poderes de enfeitá-lo<sup>3</sup>. Baseado em tal sentimento, D. Pedro passou a usar sua autoridade a favor do povo brasileiro e a se rebelar contra o despotismo da metrópole. Atendendo às aspirações populares, proclamou o Fico, em janeiro de 1822, em resposta ao manifesto do povo carioca, que reunira oito mil assinaturas em favor da autonomia brasileira face à coroa portuguesa. A opinião pública insurgiu-se contra a política de conquista de Portugal, o que resultou na organização da resistência nacional para a guerra de independência, contra todas as “imaginárias tentativas de ligação de qualquer gênero”<sup>4</sup> com aquele país. Isso representou apoio a D. Pedro I, já feito imperador pela aclamação popular, e demonstrou a importância do pensamento nacional para a tomada de decisões do Príncipe Regente sobre temas internacionais.

Seguiu-se à independência a política voltada para a busca do reconhecimento da nova situação do Brasil, especialmente por Portugal, Inglaterra, países vizinhos da América e potências européias. Os negociadores do reconhecimento eram instruídos a passar uma imagem de independência irrevogável porque fundada sobre os seguintes princípios: “a vontade popular, a aclamação do soberano, os sacrifícios de gente e de fazenda experimentados”<sup>5</sup>. Deveriam também agir de acordo com a opinião pública, “de tanta influência”<sup>6</sup> naquelas circunstâncias. O sentimento e os interesses nacionais eram, portanto, de grande relevância na busca do reconhecimento da independência brasileira.

Entretanto, o reconhecimento da Inglaterra não viria sem imposições. De início, manteve-se neutra, devido a seus interesses comerciais tanto no Brasil quanto em Portugal. Posteriormente, impôs o alto preço que o governo brasileiro deveria pagar. Além da manutenção da subserviência determinada pelo sistema dos tratados negociados por D. João VI, que cediam tantos privilégios à Inglaterra e prejudicavam sobremaneira a indústria nascente no Brasil, passou a exigir também a eliminação do tráfico de escravos, o que nem o governo nem os brasileiros aprovavam. A escravidão era percebida pelo imperador como que enraizada na organização nacional e, sendo as pressões inglesas para a abolição do tráfico de escravos tão intensamente contrárias ao sentimento nacional, acabaram por suscitar uma revolta quanto à ingerência da Inglaterra nos negócios do Império. O ressentimento demonstrado pela opinião brasileira foi tal que, segundo Manchester, “as relações amigáveis entre os dois países foram seriamente ameaçadas”<sup>7</sup>. Entretanto, apesar da revolta contra a preeminência inglesa no Brasil, a Inglaterra sentia que lhe fora concedido um poder de barganha, e continuou a pressionar o governo brasileiro sobre assuntos de seu interesse, conseguindo que D. Pedro assinasse convenções

e tratados que revalidavam as concessões e privilégios anteriores. Além disso, D. Pedro concordou, em 1826, por imposição de Portugal e Inglaterra, em pagar dois milhões de libras esterlinas como parte do pagamento pelo reconhecimento, o que angariou para o imperador “as mais acres censuras”<sup>8</sup> quanto às condições tão desfavoráveis nas quais foi negociado o reconhecimento.

No mesmo ano de 1826, foi instaurada a Assembléia Geral Legislativa brasileira, com o intuito de debater a matéria política interna e externa do país, ser um porta-voz do sentimento nacional e contribuir para o esclarecimento da opinião pública sobre os temas políticos. Representou a maior expressão da opinião nacional da época e instaurou um novo processo de elaboração e controle da política externa. O aperfeiçoamento do escopo de ação do Parlamento, que imediatamente após a Independência encontrava-se alheio ao controle da política externa (centralizada nas mãos do Executivo), aconteceu em um momento de grande ebulição devida à “compra da Independência” e decorrente da existência de focos separatistas e insurreições, como acontecia na Cisplatina, no Rio Grande do Sul, em Pernambuco e na Bahia, os quais minavam o poder absoluto do imperador, que “não ia muito além do Rio, de São Paulo e de Minas”<sup>9</sup>. O Parlamento foi, portanto, instaurado em um momento no qual a opinião nacional era, em grande parte, favorável a que se estabelecessem freios à monarquia absoluta; assim, teria surgido em decorrência da vontade geral e soube refleti-la na elaboração da política externa. Ao que tudo indica, o Parlamento caracterizou-se como grupo de pressão, além de controlador e formulador da lei<sup>10</sup>.

Por seus posicionamentos nacionalistas em defesa da independência e da soberania do país, bem como pela representatividade de seus componentes, advindos de diversas camadas sociais, o Senado e a Câmara tornaram-se a força política de maior representatividade no país. Seu papel era definido como “expressão suprema da opinião pública”<sup>11</sup> e tinha por moto principal a defesa do interesse nacional. Ao Parlamento cabia a discussão, elaboração, aceitação e controle da política externa implementada pelo Executivo<sup>12</sup>. E foi tendo em vista o interesse nacional e a percepção de que o Parlamento deveria funcionar como grupo de pressão “dando força ao governo e evidenciando ao mundo a opinião do país”<sup>13</sup> que, entre 1826 e 1827, tomou corpo dentro do mesmo a corrente antitratados, que lhe reivindicava o direito constitucional de aprovar ou rejeitar tratados de qualquer natureza. A negação ao sistema de tratados estabeleceu um consenso entre as duas casas e, mesmo com a formação dos partidos, o sentimento generalizado era de repulsa ante aquilo que se considerava tentativa de domínio europeu sobre o Brasil, de efeitos muito negativos sobre a economia e a sociedade brasileiras.

Outra questão sobre a qual houve consenso no Parlamento, movido pelos mesmos ideais nacionalistas que impulsionaram a corrente antitratados, foi a resistência contra o estabelecimento pela Santa Sé de bispados, assembleias episcopais e benefícios eclesiásticos no Brasil. Senado e Câmara consideravam

tal atitude ingerência da Igreja Romana em assuntos de direito nacional; opunham-se ao domínio que aquela desejava instituir em todo o mundo. As questões ideológicas existiam no embate entre liberais e protecionistas, mas a liberdade de pensamento propiciava maior fulgor nos debates sobre a política externa, tendo-se constatado que, nos temas internacionais, houve mais unidade que separação dentro do Parlamento.

Sob a mesma ótica da antiodominação estrangeira era rechaçada a proposta dos Estados Unidos de implementar a navegação no Amazonas com monopólio do comércio e privilégio exclusivo por vinte e cinco anos para aquele país; alegavam os americanos que o Brasil ignorava aquela região. Consciente dos interesses *yankees* e, em contrapartida, do interesse nacional favorável à abertura do Amazonas em moldes menos desfavoráveis ao país<sup>14</sup>, o Parlamento foi palco de discussões calorosas entre as correntes liberal e conservadora, que se estenderam até muito tempo depois, só ficando decidido o impasse nos anos 1860, com a prevalência da corrente liberal.

Além da defesa da soberania, outros princípios foram definidos pelo Parlamento como orientadores da política externa brasileira, quais sejam: privilégio da força do direito e da razão, sendo a diplomacia o instrumento básico de resolução de problemas internacionais; não-intervenção; e, em caso de reação, o uso de represálias comerciais e da “neutralidade ativa”, o que significava uma posição intermediária entre a passividade e a possível intervenção. A questão da Cisplatina foi para o Parlamento uma das provas de fogo de suas orientações e princípios. Foi uma demonstração de que Senado e Câmara estavam atentos aos clamores da sociedade na formulação da política externa.

O domínio da Banda Oriental representaria o controle de uma área estratégica por onde se escoava a produção de toda a região da Cisplatina e também dos estancieiros brasileiros do Rio Grande. Sobre ela deitavam os olhos também Estados Unidos e Grã-Bretanha. A Cisplatina separou-se do Reino de Portugal em 1825 e toda a população da Banda Oriental aderiu ao movimento, atingindo frontalmente os interesses dos estancieiros brasileiros na navegação do Rio da Prata. Isso fez com que D. Pedro I decidisse entrar em guerra contra as Províncias Unidas. Percebendo que estavam em jogo interesses brasileiros na matéria-prima que a Banda Oriental oferecia e que o domínio político da região representaria o controle sobre uma importante área estratégica, o Parlamento apoiou a guerra. Os parlamentares alegavam que a honra e a dignidade do Império, bem como as instituições do regime constitucional, deveriam ser resguardadas e, com isso, deu ao Executivo a liberdade de que necessitava para levar a guerra adiante. Entretanto, em 1827, já estava impraticável para o Brasil continuar com a guerra. Ela era impopular no Brasil, já que a opinião nacional não a apoiava; o Parlamento, ciente disso e das perdas de recursos humanos e financeiros que o Brasil contabilizava,

passou a pressionar pelo fim da guerra. Em 1828, D. Pedro I outorgou a independência à Banda Oriental e autorizou a assinatura da Convenção Preliminar de Paz.

Nesse ínterim, o Parlamento teve outra oportunidade de se mostrar a par dos rumos que tomava a opinião nacional e ciente da necessidade de instruí-la a fim de evitar que a exaltação dos ânimos fugisse “ao controle da razão”<sup>15</sup>. Ocorreu que o Rio Grande do Sul separou-se do Brasil, constituindo-se na República do Piratini e, para tanto, colaboraram com os rebeldes forças argentinas e da Banda Oriental; violências e arbitrariedades eram impostas aos brasileiros residentes naquela região e isso despertou o consenso no Parlamento em apoiar a guerra contra Rosas e a intervenção no Prata. Não haveria uma base conceitual para qualquer doutrina intervencionista mas, em face das circunstâncias<sup>16</sup>, os parlamentares viram-se impelidos a esclarecer a opinião nacional sobre as razões de uma guerra naquela situação, ressaltando a posterior condenação a quaisquer outras intervenções. Assim foi que, quando Rosas, apoiado por Oribe na Banda Oriental, declarou a guerra, o governo imperial já se encontrava preparado para ela, tendo tido para isso o apoio da opinião nacional. Havendo o Brasil vencido a guerra, expandiu sua influência econômica e política na região do Prata.

Mais tarde, nos anos 1860, também muito relevante foi a atuação do Parlamento na guerra contra o Paraguai. Este procurava uma união com o Uruguai para ter saída mais fácil para o mar. Temendo que o Paraguai passasse a ter o controle daquele ponto estratégico, Brasil e Argentina uniram-se para derrubar o governo de Montevidéu, cuja animosidade contra o Brasil era crescente; o Paraguai, em resposta, restringiu a navegação nos rios Paraná e Paraguai, e isso foi tomado como uma provocação pela opinião pública brasileira, que passou a hostilizar aquele país. Até então, o Parlamento se considerava de certa forma alheio às decisões de política externa; alertando para a perplexidade da opinião nacional e para a falta de segurança na condução de tal política sem seu aval, insurge-se, juntamente com a população, a favor do intervencionismo, baseado no fato de Aguirre, governador do Uruguai, tentar aliança militar com o Paraguai e continuar a perseguição aos brasileiros e suas propriedades. Quando recrudescer o sentimento de revolta e a percepção da necessidade de uma intervenção, a opinião nacional forneceu as bases para o Brasil entrar em guerra contra o Paraguai.

Ao final da guerra, tendo-a perdido o Paraguai, este recusa-se a pagar as dívidas dela advindas. A isso, o governo brasileiro reage passivamente e o Parlamento cobra atitudes, respaldado pelo sentimento popular, o que acaba por minar ainda mais o poder do Império.

Restavam as relações com a Argentina, foco de grande preocupação para o governo brasileiro e para a opinião nacional, temerosa de um conflito que, agravado, levaria a uma nova guerra, totalmente indesejada. Os temores eram fundados nos seguintes problemas: impasses causados pelo armamentismo

argentino, dificuldades impostas pela Argentina para selar o tratado de paz, suas intenções territoriais sobre o Paraguai e a indefinição da fronteira com o Brasil. Tudo isso fazia com que as tensões não se amenizassem e que o Parlamento estudasse com bastante cautela o envolvimento brasileiro em qualquer questão que dissesse respeito à Argentina. Somente após estudos aprofundados das relações com a Argentina e a declaração de Cotegipe, afirmando ser remota a possibilidade de guerra, é que se arrefeceram no Parlamento e na opinião nacional os temores de guerra.

O Parlamento contribuiu para o amadurecimento da consciência pública em matéria de relações internacionais, principalmente por seu insistente acompanhamento e cobrança quanto às decisões do Executivo em favor do interesse nacional, bem como pelo seu papel esclarecedor da opinião pública, na qualidade de seu representante, sobre temas relevantes da política externa. Incumbiu-se da tarefa de analisar o envolvimento brasileiro na questão fronteiriça entre Argentina e Paraguai, defendendo a doutrina do *uti possidetis* que, por seu caráter social, angariou apoio da opinião pública expressa também na imprensa e acabou prevalecendo em outras questões.

Outro caso ilustrou a atenção do Parlamento aos clamores populares: a disputa brasileira com a França pela Guiana. A população se revoltava contra o que dizia serem pretensões imperialistas francesas e passou a boicotar produtos daquele país; com isso, pressionaram o comércio francês e conseguiram que prevalecessem os “clamores brasileiros no conflito guianense”<sup>17</sup>. Este sentimento também era nutrido pelos parlamentares, que reagiram de forma a suplantar as lutas partidárias e “unificar a nação em torno da bandeira”<sup>18</sup>.

Quanto à questão de limites com a Guiana Inglesa, era mais uma das pendências com a Inglaterra contra a qual a opinião nacional e o Parlamento, por reflexo, insurgiam-se. Havia entre os parlamentares o temor de que população brasileira considerasse uma humilhação ao Brasil caso a Inglaterra mais uma vez impusesse seus desígnios. E tantas foram as querelas em torno dessa questão que ela somente foi resolvida ao final do Império, quando se abandonou o território à ação dos habitantes da região<sup>19</sup>.

Contudo, o tema em relação ao qual o Parlamento mais nitidamente expressa a opinião pública do Império é o do tráfico de escravos. Era assunto do qual dependiam o comércio, a navegação, a agricultura, enfim, toda a vida nacional, mas que, por ser convenção imposta pela Inglaterra, atingia os brios da nação brasileira. O Parlamento, ao mesmo tempo que percebia ser aquela uma questão social que, por razões humanitárias, fazia-se necessário abolir gradativamente, estava ciente do peso das classes dominantes contrárias à supressão do tráfico. Nenhum parlamentar ou partido atrevia-se a enfrentar o sentimento geral<sup>20</sup>. O sentimento de revolta da população brasileira era alimentado a cada vez que a Inglaterra tentava impor a eliminação do comércio de escravos e a Câmara procurava resgatar

da opinião pública a força, o apoio sobre o qual o governo brasileiro pudesse resistir “por todos os meios a seu alcance”<sup>21</sup>. Logicamente, aos poucos a própria situação mundial, aliada à intervenção esclarecedora do Parlamento, incumbiu-se de alterar a opinião brasileira, e foi só então que o governo pôde implementar sua política de dissipar o contencioso com a Inglaterra e eliminar os obstáculos à imigração livre, cujo insucesso se atribuía ao fato de o Brasil “mostrar simpatia por escravos”<sup>22</sup>. É mister notar o grande peso da opinião nacional e da tradição do pensamento parlamentar<sup>23</sup> na retenção e posterior fortalecimento da posição do governo quanto ao tráfico de escravos. Não fosse também o papel do Parlamento na qualidade de formador da opinião pública, a situação ter-se-ia configurado de maneira certamente diferente.

No que tange à imigração livre, o Parlamento e a opinião nacional deram o respaldo necessário para o governo tomar a si as rédeas do processo. Promoviam-se congressos agrícolas com o intuito de colher a opinião dos fazendeiros sobre a possibilidade de imigração chinesa, e os resultados mostravam que o consenso era favorável à imigração de uma raça não “inferior à branca”, como seria o caso dos italianos ou alemães. Taunay era o maior porta-voz dessa idéia no Parlamento e representava grande parte da opinião nacional.

O tema sobre o qual menos houve consenso na Câmara e no Senado, e que levantou os mais ardentes embates entre protecionistas e liberais foi o da industrialização. De início, predominou o protecionismo, tal como se observou com a tarifa Alves Branco, uma obra concebida no Parlamento, onde se verificava que o pensamento liberal ainda não era forte. Na medida em que a indústria não correspondeu aos estímulos criados pelo protecionismo e não se criou um empresariado forte, a ansiedade por resultados imediatos foi mudando a opinião parlamentar e desenvolvendo a idéia de que, para realmente promover a industrialização do país, seria necessário um liberalismo com doses de protecionismo, o que o Parlamento não soube realizar. Na defesa da industrialização que se desenvolvia, “espíritos mais entusiastas e persistentes procuravam interessar a opinião pública e o governo numa proteção mais eficaz”<sup>24</sup>, mas outros agentes, dentre os quais o comércio importador, agiam disfarçadamente e acabaram por levar ao triunfo o pensamento liberal. Além disso, havia o dilema que, ao mesmo tempo que buscavam o incremento da industrialização, os parlamentares tinham que defender os interesses da lavoura<sup>25</sup>, assim desviando-se do eixo da busca da industrialização para o desenvolvimento. Os integrantes do Senado e da Câmara estavam a par do que se passava na sociedade, mas no afã de atrair para si a definição do interesse nacional, perdiam-se em relação a quem deveriam representar.

É interessante notar que, em matéria de política externa, o governo imperial deu muita atenção aos posicionamentos do Parlamento e da opinião nacional. Desde o início do Império até seu fim, os governantes procuraram respaldo no sentimento



nacional, tentando “fugir à crítica de agir por si só (sic)”<sup>26</sup>, especialmente no que tange às relações internacionais. O Parlamento pôde defender um ideal de interesse nacional e o levou para a elaboração da política externa, procurando estar o mais imune possível às pressões sócio-econômicas da época. Isso trouxe alguns resultados positivos, na medida em que se buscava a coerência e a definição de princípios básicos para a atuação internacional do Brasil; entretanto, por outro lado, auferiu-se ao Parlamento, formado por magistrados e elites letradas, relativa autonomia para definir aquilo que concebia como interesse nacional, o que representou freqüentemente o espelho dos sentimentos de uns poucos setores da sociedade e, portanto, uma opinião caracterizada como a de todo um país, mas restrita ao grupo que a formulava.

## II. A política externa na República

### *O rompimento com as diretrizes do Império: monarquistas contra republicanos*

A partir de quando se instaurou a República no Brasil, houve uma tentativa de rompimento com todos os vestígios da monarquia, principalmente no que tange à política externa. Para tanto, buscou-se melhores relações com os países vizinhos da América e com os Estados Unidos e uma desvinculação com a Europa. Criticava-se, não apenas no Parlamento, mas na sociedade como um todo, os muitos diplomatas brasileiros que eram nascidos e criados no exterior, sem ao menos conhecer o Brasil, por vezes não falando nem o português; tampouco se aceitava a atuação da opinião monarquista brasileira, que defendia a volta da monarquia atribuindo à instauração da República o descontrole que se verificava no país. Também criticados eram os diplomatas que, afeitos ao antigo regime, contribuíam com a imprensa estrangeira ao fornecer material para artigos difamatórios ou, no mínimo, esquivavam-se de defender o país no exterior. A formação de uma imagem tão negativa do Brasil na opinião pública européia e americana resultou na diminuição dos investimentos estrangeiros no Brasil, o que detonou as mais fortes reações no seio da sociedade brasileira<sup>27</sup>. O embate entre republicanos e monarquistas teve, assim, graves repercussões na formulação e controle da política externa brasileira. Toda a situação acima descrita resultou em uma perda de rumos e diretrizes dessa mesma política no período inicial da República: nem se conseguia fugir totalmente do processo anterior, nem instaurar algo absolutamente novo. Foi na medida em que se mudou a face da política interna, com realce para o predomínio das novas elites agrárias produtoras de café, que a política externa pôde ser definida com maior clareza.

Primeiramente, procurou-se o apoio da opinião pública para romper com a “relação de ódio aos vizinhos”, na tentativa de estabelecer um novo ideal pan-

americano<sup>28</sup>. As relações com a Argentina e com toda a região do Prata deveriam ter, então, novas diretrizes. Tal era o empenho dos formuladores da política externa brasileira em unir os interesses nacionais e argentinos que, por vezes, pareciam interpretar incorretamente aquele ideal. Um exemplo disso foi a negociação do território das Missões por Quintino Bocaiúva, com o Tratado de Montevidéu, em 1890. Segundo este Tratado, a área em disputa deveria ser dividida, o que significava um estreitamento na região Sul do Brasil, já bastante estreita em relação ao resto do país. Foi tal a exaltação da opinião pública e do Congresso brasileiros<sup>29</sup>, alegando que ao novo governo faltavam os meios e a eficiência na resolução dos problemas internacionais, que este rejeitou o tratado e, para resolver o impasse, recorreu à arbitragem. Desta forma, se o resultado fosse desfavorável ao Brasil, poderia ser considerado parcial e, assim, a perda de território para a Argentina seria menos humilhante que por simples concessão.

Outro episódio em que se buscou eliminar os vestígios do regime monárquico foi quando da proposta de extinção pelo governo republicano da legação na Santa Sé, em 1891. Em parte, foi responsável por essa atitude o positivismo que influenciava o pensamento republicano da época, aliado ao cientificismo, contrário à religião. Entretanto, Floriano Peixoto, tomando por base a atuação de setores da opinião pública representados no Parlamento, não colocou a lei em vigor. Certamente, influíram em sua decisão as posições defendidas por congressistas como Barbosa Lima e Duarte Badaró, segundo os quais não se deveria provocar os católicos com o radicalismo republicano; era necessário resguardar os interesses da grande maioria da população católica da República, a exigir que se mantivesse um representante brasileiro junto à Santa Sé, apenas ressaltando a importância de evitar “relações de dependência ou alianças proibidas pela Constituição”<sup>30</sup>.

Em consonância com a busca do continente americano, fazia-se necessária uma aproximação com os Estados Unidos, país com o qual o Brasil sempre tivera relações amistosas. No Parlamento, defendia-se a idéia de que tal aproximação estaria de acordo com “o sentimento geral da opinião pública”<sup>31</sup>, mas não havia unanimidade nacional sobre o tema. Já se alertava, por exemplo, à época, sobre o assim chamado “perigo americano”, afirmando que a dominação norte-americana seria pior que a inglesa. Essa era a idéia que defendia o livro *A Ilusão Americana*, publicado logo após a proclamação da República, procurando incitar o espírito público contra o imperialismo *yankee*<sup>32</sup>. A disparidade de manifestações se evidenciava na medida em que novos atos internacionais eram implementados. Prevaleceu a opinião contrária ao estreitamento de relações com os Estados Unidos quando se firmou o convênio comercial conhecido como Tratado Blaine-Salvador de Mendonça, segundo o qual estabeleciam-se preferências tarifárias em ambos os países. Uma lista de produtos americanos teria tratamento alfandegário preferencial no Brasil, ao passo que o café, o couro e o açúcar brasileiros teriam vantagens alfandegárias nos Estados Unidos. Entretanto, não havia cláusula de

exclusividade para o açúcar brasileiro, e quando os Estados Unidos firmaram um acordo com a Espanha, permitindo a livre entrada do açúcar antilhano no mercado americano, houve reação muito forte da opinião brasileira<sup>33</sup>, principalmente dos monarquistas. Alegava-se que outras áreas produtoras estavam tendo as mesmas vantagens que o Brasil, e que tais vantagens seriam relativas, na medida em que o café, por exemplo, desde 1873, tinha livre entrada nos Estados Unidos, alegadamente não para atender aos interesses do Brasil, mas sim, do mercado interno norte-americano. Havia, entretanto, aqueles que apoiavam o incremento das relações com os Estados Unidos, principalmente após este participar da Revolta da Armada. Este movimento, ocorrido em 1893, inicialmente, referiu-se apenas à indignação da Marinha contra a predominância do Exército republicano no governo do país, mas adquiriu, com o tempo, cunho monarquista. Devido ao fato de o Brasil estar em convulsão generalizada, com focos de tensão no Nordeste e no Sul, além de encontrar-se em péssima situação financeira instaurada depois da reforma de Rui Barbosa, Floriano Peixoto contou com as forças estrangeiras ancoradas no Rio de Janeiro, especialmente a americana, para debelar a Revolta da Armada. Com isso, foi vitorioso e fortaleceu seu governo. Tal fato não ocorreu sem condenações, especialmente daqueles que viam na intervenção americana a sujeição do Brasil ao imperialismo dos Estados Unidos, mas ao mesmo tempo reforçou a opinião daqueles que queriam uma maior aproximação. Dentre esses estavam as novas elites que defendiam o fomento da produção nacional industrial, agropecuária e extrativa<sup>34</sup>, para o que seria necessário defender mercados para os produtos brasileiros, sendo os Estados Unidos o maior deles.

Nota-se com relação à política externa do início da República que o Parlamento foi gradativamente perdendo terreno em sua formulação. Exemplo disso ocorreu quando, finda a Revolta da Armada, alguns revoltosos, dentre eles o líder Saldanha da Gama, refugiaram-se em um barco da esquadra portuguesa e, apesar das solicitações do governo brasileiro para que fossem devolvidos, rumaram para o Uruguai, de onde se embrenharam pelo sul do Brasil, reforçando as agitações daquela região. O fato de o barco português não ter atendido aos apelos do governo brasileiro e devolvido os revoltosos culminou com o rompimento de relações entre Brasil e Portugal, mas o Parlamento ficou praticamente alheio a tal fato, tendo havido pouca repercussão do mesmo nas duas casas. Outro exemplo da fraca atuação do Parlamento quanto à política internacional do Brasil no período se deu no caso das relações com a Argentina. Permaneciam as desconfianças mútuas entre os dois países, mas toda e qualquer resolução quanto a convênios e tratados era levada no nível da diplomacia, sem que se levasse em conta a opinião nacional expressa na imprensa ou no Parlamento<sup>35</sup>. Pode-se dizer que o Parlamento se tornara afeito a apoiar as decisões do Executivo e o caso mais ilustrativo disso foi o que ocorreu no Brasil face ao armamentismo argentino. A Argentina reforçava e reorganizava suas forças bélicas, o Chile armava-se para fazer frente a tais

forças e o Brasil se encontrava debilitado em armamentos devido às baixas decorrentes da Revolta da Armada e das várias outras revoltas em curso no país. Com tudo isso, a imprensa brasileira temia que algum governante Argentino mais exaltado, cômico da fragilidade bélica dos países da América do Sul, pudesse querer firmar a hegemonia argentina na região. Os presidentes Campos Sales e Roca, na tentativa de apaziguar o conflito latente, entabularam conversações que tiveram boa repercussão nos dois países. Mas a desconfiança mútua entre os povos argentino e brasileiro permanecia, e o Parlamento se tornava cada vez mais alheio à política externa. Os parlamentares não mais a decidiam, apenas algumas poucas vezes a questionavam, como faziam aqueles que se insurgiam quanto à sua desvinculação com o Congresso. Muitas outras vezes, apenas apoiavam as decisões do Executivo reforçadas pela “política dos governadores”<sup>36</sup>.

Outra importante questão do período inicial da República foi a imigração. Fazia-se necessário incrementá-la para satisfazer às demandas da economia agrícola brasileira. O governo, aliado aos plantadores de café, agiu em favor da regulamentação daquela que seria a única alternativa de mão-de-obra para a lavoura cafeeira. Os parlamentares limitavam-se a legislar sobre a supressão ou manutenção de legações que satisfizessem aos interesses das elites agrárias, sem, contudo, discutir a essência, a formulação e o controle da política externa. Na verdade, o interesse nacional passou a ser confundido no Parlamento com os interesses do café<sup>37</sup>. Portanto, pode-se dizer que quem passou a representar a opinião pública no período imediatamente posterior à proclamação da República foram as elites detentoras do poder, tendo elas influído decisivamente na política externa.

Momento de participação decisiva da opinião pública foi o da ocupação das ilhas de Trindade e Martim Vaz pela Inglaterra (1895/1896). Situação e oposição uniram-se no Congresso contra a referida ocupação, considerada como uma afronta à nação. A Inglaterra propôs que se procedesse ao arbitramento, mas o governo brasileiro foi contrário, e alegou estar agindo “consoante a opinião pública”<sup>38</sup>. A solução da disputa, mediada por Portugal, foi favorável ao Brasil, de modo a satisfazer os anseios da população.

Outra questão que ameaçou a integridade territorial brasileira e sobre a qual se manifestou a opinião nacional foi a do estabelecimento da empresa norte-americana Bolivian Syndicate em território sem limites definidos na região do Acre, alvo de controvérsias entre Bolívia, Peru e Brasil. O governo brasileiro declarava o Acre boliviano, não podendo, assim, interferir nos negócios internos de outro país; mas, ao mesmo tempo, atuava em Washington e na Europa tentando anular o contrato entre a Bolívia e a empresa americana, pois para tornar viável o empreendimento, seria necessária a livre navegação pelos rios da Amazônia, que fariam sua ligação com o oceano Atlântico. Acreditava a opinião brasileira que a região amazônica estaria sendo alvo da cobiça internacional. O Parlamento, por

sua vez, deu tratamento mais emocional à questão<sup>39</sup>, mostrando-se mais sensível em relação à opinião pública que o Executivo. O problema só foi solucionado quando Rio Branco atraiu a decisão para a alçada da diplomacia, após declarar o Acre área oficialmente litigiosa (baseado em interpretação do tratado de 1867), no que agiu de acordo com a maior parte da opinião nacional manifesta no Congresso e na imprensa<sup>40</sup>. Decidiu-se a questão com o Tratado de Petrópolis que, apesar de ter sido combatido por alguns setores da sociedade, foi “brilhantemente defendido na tribuna parlamentar como na imprensa”<sup>41</sup> e rapidamente considerado um dos maiores legados do Barão.

### *Em busca de amizades pragmáticas e de prestígio internacional*

A diplomacia brasileira teve a percepção de que seria necessário um maior realismo em sua atuação, tendência essa que se reforçou com base nas ameaças sofridas à soberania do Brasil nos casos da invasão da ilha de Trindade e das negociações bolivianas com o Bolivian Syndicate. Rio Branco foi quem melhor expressou essa nova tendência da diplomacia, dando a ela um caráter pragmático e personalista; paradoxalmente a seu estilo prático e pessoal de agir, o Chanceler devotou grande atenção à opinião pública no esforço de “representar na política externa da nação as aspirações da maioria dos brasileiros”<sup>42</sup>, o que o tornou popular e admirado. Sentia-se responsável “apenas perante o presidente e a opinião pública”<sup>43</sup>, mas em sua relação mais direta com as correntes do pensamento nacional expressas na imprensa, selou a queda de prestígio do Parlamento como espelho das aspirações nacionais na elaboração e controle da política externa.

As linhas mestras da atuação do Barão referiram-se à demarcação das fronteiras brasileiras<sup>44</sup> e à aproximação comercial e política com os Estados Unidos, a fim de se adequar às demandas da elite cafeeira e de, ao mesmo tempo, angariar para o Brasil um papel de prestígio no cenário internacional. Empreendeu uma política objetiva, de acordo com critérios por ele mesmo estabelecidos, para os quais teve o aval da opinião nacional.

A busca de amizades pragmáticas foi, primeiramente, voltada para os Estados Unidos. Rio Branco apoiou a Doutrina Monroe, apesar das manifestações de receio das opiniões nacional e internacional quanto ao imperialismo americano. Os Estados Unidos intervieram na guerra civil do Paraguai, e o Barão, ao manifestar-se quanto ao fato, fê-lo defendendo a possibilidade de intervenção no caso de defesa tanto da integridade territorial do continente quanto da liberdade para o desenvolvimento de cada nação americana, principalmente quando se encontravam ameaçadas pelas nações européias. Parte da opinião nacional era contrária à atuação de Rio Branco nesse sentido, alegando que a Doutrina Monroe nada mais era que a aplicação disfarçada do imperialismo norte-americano. Entretanto, a posição do Barão advinha de uma percepção abrangente do contexto

internacional no qual o Brasil se inseria; não significava alinhamento automático com os Estados Unidos, e sim uma aproximação pragmática, que deveria atender também aos interesses do Brasil. Por isso, angariou enorme apoio na sociedade. Rio Branco percebia claramente o que se passava no cenário internacional; sabia do desabrochar da potência americana e tinha a clara noção de que Estados Unidos e Brasil não estavam em pé de igualdade de força ou poder. Exatamente por isso, procurou estreitar as relações com aquele país, na medida em que isso pudesse resultar em maior prestígio internacional para o Brasil; deste modo, foi ao encontro de uma aspiração nacional da época. De qualquer maneira, coerente com o pragmatismo no qual suas ações se baseavam, Rio Branco não descartou as relações com a Europa. Ele sabia que uma parte da opinião nacional ainda era ligada à idéia dos laços tradicionais com os países europeus, e sua concepção do interesse nacional não era apenas relacionada aos interesses da elite cafeeira, mas, também, da classe industrial recém surgida<sup>45</sup>.

A aproximação se deu também com outros países do continente, notadamente Argentina e Chile, com os quais Rio Branco tentou o estabelecimento de uma aliança geralmente conhecida como ABC. Esta aliança serviria para estender o leque de ação do Brasil na América espanhola e, exatamente por essa razão, tinha ressonância negativa na Argentina, onde se acreditava que, mesmo com a possibilidade de vantagens políticas e econômicas para os três países, a tentativa brasileira escondia ranços subimperialistas. Assim, não vingou a proposta de aliança, mas o Barão manteve esforços para não ter atritos com aqueles países, em uma política de “boa vizinhança”, para a qual obteve apoio de larga parcela da opinião nacional. Nem mesmo o incidente do “telegrama número nove”<sup>46</sup> conseguiu abalar o prestígio e os interesses de Rio Branco, que saiu fortalecido do incidente, dispondo do “apoio unânime da opinião pública”<sup>47</sup> nacional.

Rio Branco buscava o consenso interno nas matérias internacionais e, para isso, utilizava-se de propaganda “para esclarecer a opinião pública e aumentar a autoridade da política externa brasileira”<sup>48</sup>. Com isso, o país começou a ter a sensação e a consciência da grandeza da nação e de sua importância no mundo; foi esse o grande motor da atuação internacional do Brasil durante a gestão de Rio Branco e, mesmo que posteriormente tenha sido, como por vezes se avalia, superdimensionado o real papel do país no concerto das nações, essa tônica serviu para unificar o pensamento nacional e o apoio ao Executivo em matéria de política externa.

Os sucessores do Barão não tiveram a mesma percepção de que o interesse nacional estava atrelado ao, mas não dependia unicamente do, relacionamento com os Estados Unidos, e passaram a um alinhamento automático. Não souberam estabelecer a diferença, tão nítida na gestão de Rio Branco, entre o acordo, se possível, e a conformidade e acordo completos, e optaram pela segunda diretriz.

### *A guerra e a opinião*

O declínio nas relações do Brasil com a Inglaterra foi concomitante ao incremento do intercâmbio comercial com os Estados Unidos e com a Alemanha, devido à busca de novos mercados para o café, já que a indústria, ainda incipiente, não havia fixado mercados até então. Com a eclosão da guerra, e o conseqüente refluxo do comércio com a Europa, os Estados Unidos passaram a ter preponderância absoluta nas relações comerciais do Brasil, mas, na opinião nacional, não se verificava uma linha tão clara. Ela estava dividida entre germanófilos, pró-aliados e aqueles que não pendiam para nenhum dos lados<sup>49</sup>. Por isso, houve sérios debates quanto à entrada do Brasil na guerra. E, apesar de que a diplomacia já se definisse pelo alinhamento automático com os Estados Unidos, o Brasil só optou por romper a neutralidade e declarar estado de guerra à Alemanha depois de incidentes que inflamaram a opinião pública: o torpedeamento pelos alemães do Paquete Paraná e os posteriores ataques a outros navios brasileiros.

Finda a guerra, observou-se o aumento do prestígio brasileiro no nível sub-regional e junto aos ex-aliados, e isso fica particularmente evidenciado quanto à atuação do Brasil na Liga das Nações. Por ter participado do conflito, o Brasil obteve assento nas negociações de paz, foi membro fundador da Liga e atuou efetivamente no Conselho daquele órgão. Prevalencia no país o pensamento de que caberia lutar por um papel mais expressivo no contexto internacional; mas também houve vozes dissonantes, especialmente aquelas tementes de que a participação do Brasil na Liga fosse apenas figurativa e de que o país se tornasse uma mera potência submissa aos interesses dos grandes, principalmente dos Estados Unidos<sup>50</sup>. De qualquer maneira, prevaleceram as opiniões favoráveis e a tal ponto evoluíram que, no governo Artur Bernardes, amalgamaram-se em uma diretriz praticamente única para a política externa do Brasil: angariar para o país um assento permanente no Conselho da Liga. Frequentemente, os representantes brasileiros apontavam a opinião pública como propulsora de tal pretensão, mas como as potências européias iam repetidas vezes protelando a decisão, caiu um pouco o interesse sobre a questão. Por vezes levantaram-se vozes propondo um debate sobre a conveniência de o Brasil pertencer àquele organismo<sup>51</sup>, mas grandes eram as dificuldades do país em conseguir seu intento. Cogitou-se, assim, da saída pura e simples, mas Artur Bernardes alegava que a questão atingia a dignidade do sentimento nacional<sup>52</sup>. Quando a Alemanha pleiteou sua entrada na Liga, o governo brasileiro resolveu, apoiado por parte da opinião nacional, propor o veto à entrada da Alemanha, ao que a Inglaterra reagiu com intimidações relativas ao crédito financeiro. Com todo esse desgaste da imagem do país, havia quem apoiasse a saída do Brasil da Liga. Foi essa a corrente que prevaleceu e influenciou a atitude do governo brasileiro.

### **III. Política externa para o desenvolvimento: novos interesses e participação das massas**

#### *O jogo de Vargas com as correntes de opinião*

A partir de 1930, o ponto crucial da política externa brasileira, o balizador de todas as decisões, passou a ser o desenvolvimento. Essa tônica perpetuou-se em anos e governos posteriores, apenas variando a forma de conduzi-la de tempos em tempos, ora pendendo para o nacional-desenvolvimentismo, ora para o liberalismo associado. Quando Getúlio Vargas assumiu o poder, mantiveram-se os velhos atores, isto é, as antigas oligarquias regionais extrativistas, e foram agregados novos, quais sejam a burocracia militar, o empresariado industrial e comercial emergente. Os interesses em jogo eram, portanto, cada vez mais contraditórios, mas a política externa foi levada a cabo de modo a equilibrar as forças divergentes e recolher sua participação no processo decisório, mesmo em momentos de autoritarismo. A imprensa passou ser a grande caixa de ressonância das vozes da sociedade, tendo também o poder de influenciá-la e levantá-la sobre questões as mais diversas.

Durante o período do Governo Provisório, de 1930 a 1934, quando o Brasil enfrentava a depressão econômica mundial, as relações comerciais tiveram maior preponderância, dada a necessidade de se procurar um incremento às exportações. No campo político, seguiu-se a tendência dos governos anteriores de buscar uma afirmação do país no continente. Não há registros bibliográficos de uma participação ativa da opinião pública na elaboração e controle da política externa, que ficava confinada ao Ministério das Relações Exteriores<sup>53</sup>.

Após 1934, a política internacional de Getúlio Vargas passou a refletir as características de sua política interna: para conseguir o desenvolvimento, Vargas pesava as várias forças internacionais e jogava com elas até a exaustão das possibilidades, tentando agradar no plano interno às também diversas correntes de opinião. Pode-se dizer que as grandes diretrizes de sua política externa atenderam, cada uma, às aspirações de uma parcela da população<sup>54</sup>. E do mesmo modo que usava as relações internacionais para corresponder às aspirações de diferentes correntes internas, Vargas mantinha o Brasil em uma posição de indefinição de suas relações preferenciais, oscilando entre os Estados Unidos e a Europa, especialmente a Alemanha, no intuito de abrir espaço a uma atuação internacional mais autônoma do Brasil.

A opinião pública esteve presente em todo o processo político do governo Vargas, tanto interno quanto externo. Diferentes correntes do pensamento nacional prevaleciam em diferentes momentos. Como exemplo disso, podemos citar a assinatura do tratado comercial com os Estados Unidos, em 1935, a fim de obter favores alfandegários para o café e o cacau, dentre outros produtos agrícolas brasileiros. Em sua elaboração, prevaleceram os interesses das elites agrárias que,



entretanto, nela não tiveram participação direta, tendo sido os debates e decisões feitos pelos órgãos burocráticos. Contudo, esse fato suscitou a reação dos industriais que, aliados às classes empresariais, passaram a tentar mobilizar a opinião pública contra a aprovação do projeto, para o que obtiveram grande repercussão na imprensa<sup>55</sup>. Alegava-se que tal tratado vincularia o Brasil ao livre-cambismo americano e seria prejudicial à indústria nacional. O contra-ataque veio também em forma de campanha na imprensa e argumentava que o café deveria ser protegido, pois era a base de todo o comércio internacional do Brasil. A essa campanha, agregou-se a pressão norte-americana para que o governo contivesse o *lobby* antitratado; o projeto foi finalmente aprovado com base no argumento de que os interesses do café não poderiam simplesmente ser abandonados, e de que a indústria deveria estabelecer-se com base na própria competência, não apenas no protecionismo exagerado. De qualquer modo, os interesses da indústria não foram negligenciados, na medida em que acordos foram firmados com Alemanha e Itália para atendê-los.

Os grupos internos sociais e políticos envolvidos na questão do comércio antagonizavam-se entre protecionismo e livre-cambismo; assim, na política externa do governo Vargas, tenta-se um compromisso com as duas orientações, ora favorecendo uma, ora a outra, sem que se as excluísse mutuamente. Exemplo disso foi o acordo comercial firmado em 1936 com a Alemanha, no qual prevalecia a idéia da compensação, ao contrário daquele com os Estados Unidos. Vargas captou as divergentes tendências da opinião nacional e as mesclou com o cimento de sua própria definição do interesse nacional; baseado nisso, entabulou uma política externa que era, ao mesmo tempo, instrumento do desenvolvimento e fruto dos embates internos.

O período de 1934 a 1937 foi de “ampla liberdade de opinião”<sup>56</sup>, o que facilitava que também o país se tornasse um receptáculo de ideologias advindas de outros países, muitas das vezes conflitantes entre si. As diplomacias de vários países tinham no Brasil campo fértil para sua propaganda e, com isso, democratas, fascistas, nazistas, comunistas, pessoas pertencentes às mais diversas correntes de pensamento podiam registrar suas idéias e inseri-las no objetivo do desenvolvimento. A Itália, por exemplo, disseminava o ideal fascista subvencionando sutilmente a Ação Integralista Brasileira e procurando uma forma de dissociar o integralismo do nazismo. Do mesmo modo, conseguia incutir na opinião brasileira a idéia de que o fascismo estava absolutamente dissociado do militarismo, de que Mussolini tinha intuítos pacifistas. Assim foi que, quando se instaurou o Estado Novo, em 1937, a reação italiana foi muito positiva, como que tendo a sensação do dever cumprido. E mesmo tendo sido extinta a AIB, o novo governo era mais conforme com o Estado fascista<sup>57</sup>, o que representava uma vitória da diplomacia italiana e de sua propaganda.

O Brasil mudou seu regime de governo em 1937, mas não alterou as características básicas de sua política externa. Vargas utilizava-se do debate interno para fortalecer suas decisões no campo internacional. Fechou o Congresso, mas mantinha uma equipe de governo heterogênea, na qual estavam representadas diversas tendências da opinião nacional, basicamente polarizadas entre americanistas e simpatizantes do Eixo. A maior parte da imprensa brasileira era favorável aos aliados, mas mostrava certa simpatia à Itália, principalmente quando Mussolini vinha a público declarando-se pacifista<sup>58</sup>. É fato que o nazismo tinha um apelo muito negativo na opinião nacional, influenciada, principalmente, pela imprensa e opinião norte-americanas, mas havia correntes no Brasil que apoiavam o Eixo, principalmente devido à boa imagem que a Itália tinha no Brasil. Além disso, apesar de que a opinião pressionasse o governo a pender para o lado dos aliados, este jogava com a própria falta de coesão dos grupos de interesse para conseguir um equilíbrio de interesses. No momento em que tomou corpo no Brasil a idéia de aproveitar as jazidas de minério de ferro por uma usina siderúrgica genuinamente brasileira, em território nacional, Vargas pôde mais claramente utilizar seu poder de barganha interno e externo. Havia um consenso em torno da necessidade de modernizar o Exército, de acordo com o ideal pan-americano de defesa hemisférica, e a indústria, para tornar o país mais competitivo e colocá-lo em pé de igualdade com as potências sub-regionais. Baseado nesse consenso, Vargas fez do desenvolvimento siderúrgico e industrial e do reaparelhamento do Exército brasileiro seus objetivos prioritários<sup>59</sup>, e para alcançá-los utilizou-se da política externa oscilante entre as potências alemã e americana. Ao mesmo tempo que fazia declarações de que não se afastaria do pan-americanismo, discursava em favor do Eixo no porta-aviões Minas Gerais, em 1940. Assim, necessitados do apoio do Brasil como base avançada na América do Sul, os Estados Unidos apressaram-se em impulsionar as negociações sobre o desenvolvimento da siderurgia brasileira. Aliada à iniciativa americana, havia a pressão nacional e internacional para que o governo optasse por aliar-se a um país americano. Essa pressão foi tão expressiva que, com o declínio das relações com a Alemanha em guerra, o Brasil buscou a regionalização e aumentou o comércio não só com os Estados Unidos, mas também com a Argentina.

Quando ocorreu o ataque a Pearl Harbor, grande parte da opinião nacional o repudiou e isso provocou a declaração do governo brasileiro em favor dos Estados Unidos<sup>60</sup>. De qualquer maneira, o Brasil continuava não se definindo completamente pelo lado dos aliados, ainda tentando aproveitar a utilidade da indefinição até o último momento. Apenas quando ocorreram os ataques alemães aos navios brasileiros, governo e opinião uniram-se em torno da necessidade de uma reação. O povo passou a demonstrar, em atos públicos e grandes manifestações, seu apoio à causa dos aliados. E até mesmo a opinião militar, tida como pró-Eixo, passou a apoiar a reação brasileira para defender a “honra nacional”<sup>61</sup>, mesmo porque,

influenciada pela incisiva ofensiva do americanófilo Osvaldo Aranha<sup>62</sup>, convencera-se da propriedade de uma cooperação militar Brasil-Estados Unidos para a defesa continental<sup>63</sup>.

Passada a grande discussão sobre a viabilidade de se empreender uma reação contra a Alemanha, passou-se a buscar um consenso sobre a entrada ou não do Brasil na guerra. Tanto organizações nacionalistas, como a Liga Nacional de Defesa e o Clube Militar, quanto organizações de esquerda, como o Partido Comunista e os remanescentes da ANL, pregavam a ida à guerra para liquidação do nazismo<sup>64</sup>. O grupo contrário restringia-se à corrente anticomunista, que se opunha à participação do Brasil nas Nações Unidas, o que decorreria da participação no conflito, para não ter que estabelecer contatos com a União Soviética. O maior empecilho seriam, então, as restrições dos Estados Unidos a que se desenvolvesse uma força militar na América Latina. Mas nem isso foi suficiente para conter aquela que era uma aspiração do governo e de grande parte da opinião nacional, e assim foi desenvolvida a FEB, cuja proposta de atuação incluía o compromisso de uma cooperação militar efetiva entre o Brasil e os Estados Unidos. Os americanos avaliaram o apoio popular à participação brasileira no conflito e perceberam que Vargas havia obtido um grande consenso, e que seria melhor política se os Estados Unidos aceitassem a cooperação brasileira, mesmo porque poderiam aumentar sua influência nas Forças Armadas brasileiras depois da guerra.

Finda a guerra, as constantes manifestações em favor da democracia, devidamente influenciadas pelos ideais democráticos norte-americanos, resultaram em grave crise para o autoritarismo de Vargas. Nos Estados Unidos, temia-se uma aliança entre Vargas e Perón, que poderia ameaçar a hegemonia norte-americana na América do Sul. Por isso, o embaixador daquele país, Berle Jr., passou a atuar abertamente no processo político brasileiro, defendendo a realização de eleições e a transferência do poder; essa ingerência, considerada natural, por ter sido invocada pelos próprios opositores a Vargas<sup>65</sup>, ajudou a aumentar as críticas ao Presidente, minando o seu poder, e levando, posteriormente, ao golpe que o depôs.

### *O embate entre nacionalistas e liberais*

Após o golpe, assumiu Eurico Gaspar Dutra, de cuja política externa as linhas mestras foram o combate ao comunismo internacional e o alinhamento aos Estados Unidos<sup>66</sup>. Entretanto, diferentemente de Vargas, Dutra empreendeu um alinhamento incondicional, ao qual atribuía a propriedade de angariar um grande prestígio internacional ao Brasil que nem sempre correspondia à realidade.

Dutra creditava ao comunismo a causa de qualquer agitação política ocorrida em seu governo. Para combatê-lo, empreendeu forte perseguição à chamada “infiltração soviética”, tendo arregimentado uma expressiva parcela da opinião nacional em seu apoio. O aguerrido sentimento anticomunista foi agravado quando

Luís Carlos Prestes declarou que, caso houvesse uma guerra imperialista, os comunistas brasileiros lutariam ao lado da União Soviética; tal declaração serviu como pretexto para o governo denunciar a ingerência da URSS nos negócios internos brasileiros. Declinaram, assim, as relações com aquele país, o que culminou com o rompimento das relações diplomáticas entre os dois países, em 1947. É importante notar que a situação interna brasileira contribuiu decisivamente para as decisões de política externa. Não fosse a forte corrente anticomunista, possivelmente o governo não teria a possibilidade de tão veementemente opor-se a qualquer país de tendência comunista ou socialista, a exemplo do que fez, também, quando votou contra a entrada da China Popular na ONU e fechou sua embaixada naquele país.

Quando Vargas voltou ao poder, tomou corpo o debate interno sobre como o Brasil deveria relacionar-se com o exterior a fim de solucionar o problema nacional do desenvolvimento<sup>67</sup>. Esta luta interna de correntes de opinião teve claros reflexos na elaboração da política externa. As vertentes de opinião variavam quanto à forma de se definir o interesse nacional, polarizando-se basicamente entre os “nacionalistas”, contrários à penetração do capital internacional como veículo imperialista, e os “entreguistas”, partidários da utilização do mesmo para o desenvolvimento. E mais uma vez, Vargas jogava com essas tendências da opinião nacional, na medida em que dava margem a investimentos estrangeiros, mas, ao mesmo tempo, delimitava os setores da economia que considerava estratégicos e que demandavam maior controle do Estado.

Continuava priorizando as relações com os Estados Unidos, procurando um acordo militar e econômico que resultasse em impulso ao desenvolvimento brasileiro, mas estava ciente da posição estratégica do Brasil e não procedia a um alinhamento impensado. A questão era que os Estados Unidos davam baixa prioridade ao Brasil naquele momento<sup>68</sup> e, ademais, exigiam a participação brasileira na guerra da Coreia para que fizessem as concessões pleiteadas. Ocorreu que Vargas não conseguiu um consenso interno em apoio à participação do Brasil na mencionada guerra, e isso enfraquecia ainda mais a possibilidade de acordo. O assunto gerou tal polêmica na opinião nacional que recrudescer o embate entre nacionalistas e entreguistas, e isso atravancava ainda mais as negociações. Os Estados Unidos propuseram um acordo militar secreto, assim dissociando o aspecto militar do econômico e do político; tal proposta acabou por gerar ainda maiores embates na opinião que, durante a tramitação do mesmo no Congresso, levou o debate ao âmbito nacional. E com base nesse debate, outras discussões surgiam: assim como os entreguistas conseguiram, em 1952, a vitória com a aprovação do acordo militar, os nacionalistas deveriam reafirmar a questão do petróleo, cujo controle asseguraria ao Brasil uma autonomia estratégica. Vargas defendia a criação de uma empresa petrolífera estatal que conjugasse a participação nacional e estrangeira, assim buscando um desenvolvimento associado ao capital internacional, mas ao mesmo tempo com características nacionalistas. Com isso, procurava

“canalizar para si o apoio popular que constituía seu maior recurso político”<sup>69</sup>, mantendo-se em posição de equidistância entre as opiniões divergentes. Quando se aprovou a criação da empresa petrolífera, em 1953, o pensamento entreguista sofreu uma derrota resultante do “trabalho dos partidos políticos, que galvanizaram grande corrente da opinião nacionalista”<sup>70</sup>, pois a lei só foi sancionada quando o monopólio absoluto do petróleo e seus derivados foi garantido.

O evidente pragmatismo da política exterior empreendida por Getúlio Vargas gerou também a busca de um maior prestígio internacional para o Brasil, inclusive com a tentativa de estabelecer novos parceiros econômicos. Foi com esse intuito que surgiram os primeiros sinais de uma articulação política com os países subdesenvolvidos da América Latina, da África e da Ásia<sup>71</sup>. Nesse contexto, acontece o ensaio de uma aproximação com a Argentina, resultante de entendimentos anteriores entre Vargas e Perón<sup>72</sup>. Entretanto, ainda que os governantes demonstrassem ter pontos comuns quanto à unificação latino-americana, o maior empecilho à aproximação entre Brasil e Argentina estava na disparidade das políticas externas dos dois países em relação ao tratamento dado aos Estados Unidos, pois o Brasil apostava em uma aproximação efetiva, ao passo que a Argentina defendia posições opostas. Assim foi que, quando o governo argentino propôs uma nova cooperação ABC, o Brasil, não querendo perder o relativo poder de barganha que tinha com os Estados Unidos, recuou. Mas, outra razão, talvez ainda mais forte, contribuiu para isso: era tão expressiva a opinião brasileira antiargentina, contrária a qualquer aproximação, que o governo daquele país chegava a creditar a ela a maior razão para que Vargas barrasse o projeto; dizia o embaixador argentino que quem realmente dirigia a política externa brasileira eram o Parlamento e a imprensa<sup>73</sup>. Após a assinatura do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, em 1952, a Argentina passou a estreitar entendimentos com o Chile e o Uruguai e se distanciou do Brasil, o que fez com que a opinião brasileira recrudescesse a animosidade já existente. As tensões atingiram seu ápice quando Perón, em discurso na Escola Superior de Guerra de seu país, atribuiu ao Itamaraty e à opinião brasileira a não concretização do Pacto ABC. Foi grande a repercussão desse discurso na imprensa e no Congresso brasileiros, e quando se tentou um acordo comercial com o governo argentino, em 1953, as reações foram fortemente contrárias, chegando ao ponto de se considerar uma traição à nação caso ele se efetuassem. Assim foi que, após a denúncia de que Vargas e Perón estariam secretamente negociando o estabelecimento do Pacto ABC, a fim de contrabalançar a hegemonia norte-americana no continente, a imprensa e a oposição exploraram largamente o fato que, certamente, contribuiu para a queda de Vargas, em 1954.

Avaliando a política externa do segundo governo Vargas, chegamos à conclusão de que ela foi, em grande parte, fruto do constante embate interno entre o nacionalismo e o entreguismo, bem como da tentativa de acolher as opiniões divergentes e atender às aspirações de um ou outro grupo, na medida em que

fossem ao encontro do que se definira como interesse nacional: o desenvolvimento. Ela também lançou as bases para os governos posteriores incrementarem e levarem cada vez mais em conta a participação da opinião pública nos temas internacionais, cujo ápice ocorre com a Política Externa Independente dos governos de Jânio Quadros e João Goulart. Certamente, o envolvimento das diversas correntes do pensamento nacional com os assuntos da política externa não teria sido tão evidente no início dos anos sessenta se não tivesse acontecido essa escalada da participação das massas que se iniciou com Getúlio Vargas, reforçou-se com Juscelino Kubitschek e culminou com Quadros e Goulart.

### *A política externa e o crescente envolvimento popular*

Os objetivos mais evidentes da política externa no governo de Juscelino Kubitschek foram vencer o subdesenvolvimento e superar a pobreza; para tanto, considerava-se necessário buscar capitais e tecnologia estrangeiros pela via da cooperação internacional, ampliar os mercados brasileiros e lutar para que os preços internacionais das matérias-primas e produtos agrícolas acompanhassem os dos produtos industrializados<sup>74</sup>. Isso significava que o meio mais eficaz de atingir o desenvolvimento seria a política externa, e Kubitschek procurou construir um consenso em torno dela por intermédio da instrução da sociedade.

A América Latina vivia, então, a influência das idéias da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, segundo as quais caberia ao Estado formular estratégias nacionais para a superação do subdesenvolvimento. Havia uma certa unidade de pensamento quanto à necessidade de buscar conjuntamente essas estratégias. A isso aliou-se o fato de os Estados Unidos estarem voltados para a reconstrução da Europa, e pouco interessados na América Latina onde, conseqüentemente, esquentaram-se os nacionalismos e o sentimento antiamericano; denunciava-se, com freqüência, o imperialismo norte-americano, ao mesmo tempo que, em conseqüência, esfriavam-se as relações com os Estados Unidos.

Percebendo a situação, e convicto da necessidade de rever as relações dos Estados Unidos com a América Latina, Kubitschek propôs a Operação Pan-americana, a OPA; em carta ao presidente norte-americano, Eisenhower, demandava o restabelecimento do ideal pan-americano e uma cooperação hemisférica mais eficiente, em busca da superação do subdesenvolvimento. Na visão de Juscelino Kubitschek, a OPA seria a única maneira de deter o avanço do comunismo no continente americano, que ocorria à medida que a pobreza se estabelecia. A proposta da OPA e o ideal de recorrer à cooperação internacional para superar a pobreza tiveram grande apoio interno, mas sofreram restrições quanto à falta de resultados práticos. Sua conseqüência mais direta foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, mas, indiretamente, se lhe credita a formação da Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALALC, e a

Aliança para o Progresso, do presidente Kennedy. De fato, o maior mérito da política externa de Kubitschek foi atrair a atenção dos Estados Unidos para a América Latina em um momento que se configurava tão desfavorável. Para alcançar esse objetivo, o governo brasileiro contou com a anuência da opinião pública, que estava informada sobre a atuação internacional do Brasil e lhe servia de sustentáculo. Juscelino Kubitschek procurava angariar o máximo de apoio tanto de militares quanto de industriais, ruralistas, intelectuais e trabalhadores brasileiros, alegando que o desenvolvimento viria para todos<sup>75</sup> e que não poderia empreender a política externa se ela não fosse “ditada pela consciência nacional”<sup>76</sup>. É fato que o governo tinha uma definição própria do interesse nacional e de que a opinião deveria atuar dentro do limite da ordem legal<sup>77</sup>, mas não interessava a Kubitschek atender aos interesses de qualquer grupo que não representasse os clamores de outros grupos. Assim, soube arrebatar as diversas correntes de opinião com o desenvolvimentismo, procurando realizar o que fosse do interesse da sociedade<sup>78</sup>. As idéias do ocidentalismo e do anticomunismo, amplamente disseminadas, ajudaram a manter o consenso em torno da política externa que o governo queria implementar.

Quando o Brasil estabeleceu negociações com o FMI, em 1959, os técnicos do Fundo analisaram muito negativamente as políticas econômico-financeira, cambial e monetária do Brasil, e o Fundo impôs certos procedimentos para conceder linha de crédito ao país. Caso aceitasse as imposições, o resultado seria a impopularidade do governo e da política externa por ele empreendida. Percebendo isso, Juscelino Kubitschek, apoiado pelas elites e pelas massas de tendência nacionalista, decidiu que ceder às imposições do fundo representaria uma afronta à soberania e aos interesses nacionais e mandou que os negociadores brasileiros voltassem ao Brasil, rompendo com o FMI. Obteve, a esse respeito, manifestações de apoio de “fontes as mais insuspeitas”<sup>79</sup>.

Na busca pela estabilização dos preços dos produtos primários, especialmente do café, o maior item da pauta de exportações brasileiras, o governo de Kubitschek reagiu contra a formação do Mercado Comum Europeu, de cujas vantagens apenas aproveitariam os países membros e suas ex-colônias, propondo a Conferência Internacional do Café, em 1958, cujo resultado foi a criação da Organização Internacional do Café, a OIC. Mas a atuação de Kubitschek no âmbito internacional não se resumiu à cooperação multilateral.

Buscou-se fundos para o desenvolvimento brasileiro também nas relações bilaterais, especialmente com os Estados Unidos, mas isso não se deu sem embates internos entre entreguistas e nacionalistas, na medida em que os primeiros viam como imprescindível a injeção de capitais estrangeiros para a superação da pobreza, e os últimos acreditavam que isso poderia reforçar o imperialismo americano no Brasil.

Em decorrência da necessidade de estabilizar o preço dos produtos primários, a iniciativa brasileira foi além da criação da OIC, e partiu para incrementar

as relações comerciais com a União Soviética. Kubitschek observou com astúcia que o contexto internacional era de *détente* entre Estados Unidos e União Soviética, o que facilitava uma maior abertura do Brasil para o exterior e uma maior participação do país nas decisões mundiais; o governo utilizou essa evidência para aplacar a opinião liberal que temia a “contaminação ideológica”. Isso fez com que grande parte da opinião nacional percebesse a necessidade de buscar novos mercados e arrefecesse o temor pelo reatamento comercial com aquele país.

Ainda em conformidade com o ideal de abrir o país a novos parceiros internacionais, bem como com a luta contra o imperialismo e as novas formas de colonialismo, Juscelino Kubitschek deveria, na concepção de uma parte da opinião nacional<sup>80</sup>, empreender esforços para aproximar-se dos países africanos que se tornavam independentes. Entretanto, não foi isso o que ocorreu. Em termos políticos, a África não interessava ao governo brasileiro, e nem mesmo em termos econômicos, já que as novas nações independentes figuravam mais como competidores na produção de bens primários que como mercado potencial. A opinião expressa na imprensa via o Brasil como que “passando ao largo do processo de libertação das nações africanas”<sup>81</sup>. Ocorreu que o Brasil desenvolveu a uma política externa ambígua, prestigiando os laços especiais com Portugal, mas ao mesmo tempo reconhecendo a importância das novas nações, o que se demonstrou pela busca do intercâmbio econômico, evidenciada na troca de missões e contatos.

Outra questão que levantou a opinião pública no governo de Juscelino Kubitschek foi a dos acordos de Roboré, firmados com a Bolívia, em 1958. Algumas notas reversais relativas aos acordos tratavam de matéria que, de acordo com autoridades jurídicas da época, ultrapassava sua competência: cessão de território pelo Brasil, abonamento de dívida boliviana e exploração brasileira do petróleo boliviano. Isso causou reações internas muito negativas, principalmente advindas daqueles setores nacionalistas da população que acreditavam ser os acordos “sérios atentados aos interesses nacionais”<sup>82</sup>. A questão dos acordos foi tão ampla e fortemente discutida internamente, no Parlamento e pela imprensa, que ficou suspensa até que o Executivo a submeteu ao Congresso em 1961.

Outra tentativa de aproximação bilateral empreendida pelo governo brasileiro foi com o Paraguai, mas aquele país já vivia sob a égide da ditadura militar, com Stroessner, e a opinião pública no Brasil não via com bons olhos as relações com aquele país. Partiu-se, então, para tentar convencer a opinião brasileira de que as eleições programadas no Paraguai tinham como objetivo a redemocratização do país, mas a tática não funcionou na sociedade brasileira em plena democracia; a política externa foi, assim, duramente criticada. De qualquer maneira, a importância da aproximação com o Paraguai era muito mais política e econômica que ideológica e permaneceu durante o governo de Jânio Quadros.

A partir da instituição da Política Externa Independente, que preconizava uma ação internacional universalista, mais descompromissada de ideologias, e mais



pragmaticamente voltada para a obtenção do máximo de vantagens para o Brasil, a opinião nacional foi levada a discutir com maior competência e a se dividir sobre os mais diversos assuntos internacionais. O governo passou a buscar ainda mais claramente o apoio da opinião interna e a guiar-se de acordo com ela.

Este período merece atenção especial e deverá ser discutido em artigo posterior. De qualquer modo, vale ressaltar algumas de suas peculiaridades. São várias as correntes de opinião expressas tanto no governo de Jânio Quadros quanto no de João Goulart, seu sucessor após a renúncia; militares, tecnocratas, políticos, jornalistas, associações de mulheres, estudantes, trabalhadores, todos apresentavam sua parcela de discussão e reflexão sobre a política externa brasileira, chegando, até mesmo, a influir decisivamente sobre seus rumos. Pode-se afirmar que as opiniões a respeito da forma como o Brasil se inseriria no contexto internacional tendiam a assumir, grosso modo, princípios direitistas ou esquerdistas<sup>83</sup>. Essa polarização das tendências da opinião expressa na imprensa, nas publicações especializadas, ou no Parlamento, levou a uma grande mobilização popular sobre temas internacionais; pode-se afirmar que o ápice do populismo no Brasil coincidiu com o período de maior popularização da política externa brasileira. Tudo leva a crer, ademais, que os grupos de maior influência no período teriam feito prevalecer seus interesses na formulação e controle da política internacional do Brasil, o que culminou com o enfraquecimento de João Goulart e com o golpe militar que o depôs.

É interessante notar, também, que, quando o populismo entrou em colapso, evidenciou-se apenas um refluxo da participação da opinião pública nos temas da política externa, sem que isso representasse, necessariamente, o seu total alheamento sobre os temas internacionais.

Junho de 1999

## Notas

- <sup>1</sup> CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992, p. 25.
- <sup>2</sup> CERVO, Amado Luiz. “Os primeiros passos da diplomacia brasileira”. *Relações Internacionais*. Brasília: 3:43-62, 1978, p. 49.
- <sup>3</sup> Idem, p. 49
- <sup>4</sup> CALÓGERAS, Pandiá. *A política exterior do Império*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, Cia. Editora Nacional Brasileira, Câmara dos Deputados, 1989, 3v., vol. I, p. 46.
- <sup>5</sup> Idem, p. 253.
- <sup>6</sup> Ibidem, p. 275. Uma nota de Brant e Gameiro, negociadores do reconhecimento junto à Inglaterra, em resposta a uma nota de Stuart, o representante inglês, explicita os pontos principais da negociação.
- <sup>7</sup> MANCHESTER, Alan K. *Preeminência inglesa no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1973, p. 144.

- 8 CALÓGERAS, Pandiá. *A política exterior do Império*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, Cia. Editora Nacional Brasileira, Câmara dos Deputados, 1989, 3v., vol. I, p. 297.
- 9 CALÓGERAS, Pandiá. *A política exterior do Império*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, Cia. Editora Nacional Brasileira, Câmara dos Deputados, 1989, 3v., vol. II, p. 288.
- 10 CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826 – 1889)*. Brasília: EdUnB, 1981, p. 13.
- 11 Idem, p. 74.
- 12 GOMES, Tânia M.P. “A opinião pública e as relações internacionais do Brasil – do Império a Castelo”. Brasília: UnB, 1994, p. 30.
- 13 CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826 – 1889)*. Brasília: EdUnB, 1981, p. 74.
- 14 GOMES, Tânia M.P. “A opinião pública e as relações internacionais do Brasil – do Império a Castelo”. Brasília: UnB, 1994, p. 33.  
A opinião pública era favorável à abertura do Amazonas à navegação estrangeira, mas não nos moldes americanos, considerados uma afronta aos interesses nacionais.
- 15 CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826 – 1889)*. Brasília: EdUnB, 1981, p. 63.
- 16 Já incomodava a passividade brasileira decorrente da voluntária neutralidade e o sentimento nacional passou a se exaltar contra as arbitrariedades a que eram sujeitos os brasileiros residentes na Banda Oriental.
- 17 CALÓGERAS, Pandiá. *A política exterior do Império*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, Cia. Editora Nacional Brasileira, Câmara dos Deputados, 1989, 3v., vol. III, p. 263.
- 18 Idem, p. 262.
- 19 GOMES, Tânia M.P. “A opinião pública e as relações internacionais do Brasil – do Império a Castelo”. Brasília: UnB, 1994, p. 40.
- 20 CALÓGERAS, Pandiá. *A política exterior do Império*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, Cia. Editora Nacional Brasileira, Câmara dos Deputados, 1989, 3v., vol. III, p. 322.
- 21 CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826 – 1889)*. Brasília: EdUnB, 1981, p. 153.
- 22 Idem, p. 145.
- 23 Ibidem, p. 164.
- 24 LUZ, Nícia Vilela. “A luta pela industrialização no Brasil (1808 – 1930)”. São Paulo: Difel, 1978, p. 51.
- 25 Idem, p. 26.
- 26 CALÓGERAS, Pandiá. *A política exterior do Império*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, Cia. Editora Nacional Brasileira, Câmara dos Deputados, 1989, 3v., vol. I, p. 411.
- 27 BUENO, Clodoaldo. *A República e sua Política Exterior (1889 – 1902)*. Marília: Unesp, 1984, 2 v., p. 88.
- 28 CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992, p. 150.
- 29 BUENO, Clodoaldo. *A República e sua Política Exterior (1889 – 1902)*. Marília: Unesp, 1984, 2 v., p. 150.
- 30 Idem, p. 126.
- 31 Ibidem, p. 112. Assim se referia à aproximação com os Estados Unidos o deputado Lamenha Lins.
- 32 ABRANCHES, Dunshee de. *Rio Branco e a Política Exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: 1945, 2 v., vol. II, p. 38.
- 33 BUENO, Clodoaldo. *A República e sua Política Exterior (1889 – 1902)*. Marília: Unesp, 1984, 2 v., p. 195.

- 34 LUZ, Nícia Vilela. “A luta pela industrialização no Brasil (1808 – 1930)”. São Paulo: Difel, 1978, p. 126.
- 35 GOMES, Tânia M.P. “A opinião pública e as relações internacionais do Brasil – do Império a Castelo”. Brasília: UnB, 1994, p. 56.
- 36 BUENO, Clodoaldo. *A República e sua Política Exterior (1889–1902)*. Marília: Unesp, 1984, 2 v., p. 394.
- 37 Idem, p. 569.
- 38 Ibidem, p. 536.
- 39 Ibidem, p. 557.
- 40 Ibidem, p. 565.
- 41 CASTRO, Sertório de. *A República que a Revolução destruiu*. Brasília: EdUnB, 1982, p. 145.
- 42 BURNS, E. Bradford. *The unwritten alliance: Rio Branco and Brazilian-American relations*. New York: Columbia University Press, 1966, p. 57. Tradução nossa.
- 43 Idem, p. 54. Tradução nossa.
- 44 Ibidem, p. 49. Sobre a demarcação de fronteiras e a grande aceitação das diretrizes da política externa empreendida por Rio Branco, o *Jornal do Commercio*, do Rio de Janeiro, declarou: “Nenhum serviço tão grandioso poderia ter sido feito a uma nação”. (Tradução nossa)
- 45 GOMES, Tânia M.P. “A opinião pública e as relações internacionais do Brasil – do Império a Castelo”. Brasília: UnB, 1994, p. 75.
- 46 LINS, Álvaro. *Rio Branco*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1945, 2 v., vol. II, p. 574/5. Este telegrama, interceptado por Zeballos, chanceler argentino, teve seu teor alterado para incluir a idéia de que o Brasil tinha intenções imperialistas com a aliança ABC. Isso foi publicado na imprensa argentina, e culminou com a queima da bandeira brasileira em Buenos Aires. Entretanto, Rio Branco fez publicar o telegrama original, o que resultou na demissão de Zeballos e no fortalecimento do chanceler brasileiro.
- 47 Idem, p. 575.
- 48 Ibidem.
- 49 CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992, p. 191.
- 50 GARCIA, Eugênio Vargas. *A participação do Brasil na Liga das Nações (1919-1926)*. Brasília: UnB, 1994, p. 21.
- 51 Idem, p. 79. *O Jornal*, dirigido por Assis Chateaubriand, reacendeu na opinião pública esse debate e fomentou nela novamente o interesse sobre a questão.
- 52 Ibidem, p. 100.
- 53 GOMES, Tânia M.P. “A opinião pública e as relações internacionais do Brasil – do Império a Castelo”. Brasília: UnB, 1994, p. 89.
- 54 CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992, p. 134.
- A política externa de Vargas era baseada na “equidistância pragmática” e seus três pontos principais foram: angariar meios de segurança correspondentes às aspirações das Forças Armadas; desenvolver a indústria de base, principalmente a siderúrgica, no que atendia às classes urbanas burguesa e operária; procurar mercados para a produção agrícola e industrial, em favor das novas e antigas elites sociais.
- 55 MOURA, Gérson. *Autonomia na dependência; a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980, p. 81.
- 56 CERVO, Amado Luiz. *As relações históricas entre o Brasil e a Itália; o papel da diplomacia*. Brasília: EdUnB, 1992, p. 134.
- 57 Idem, p. 148.
- 58 Ibidem, p. 162.

- <sup>59</sup> SEITENFUS, Ricardo A. S. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos (1930 – 1942)*. São Paulo: Ed. Nacional, 1985, p. 253.
- <sup>60</sup> CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992, p. 239.
- <sup>61</sup> SEITENFUS, Ricardo A. S. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos (1930 – 1942)*. São Paulo: Ed. Nacional, 1985, p. 413.
- <sup>62</sup> Este sugeria uma “arregimentação da opinião pública em favor da neutralidade brasileira” no conflito mundial, mas procurava, ao mesmo tempo, influir em todos os níveis do governo e da sociedade, e também no próprio processo decisório da política externa, para que o Brasil, em caso de os Estados Unidos entrarem na guerra, apoiasse este país.  
CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992, p. 228.
- <sup>63</sup> MOURA, Gérson. *Autonomia na dependência; a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980, p. 263.
- <sup>64</sup> MOURA, Gérson. *Sucessos e ilusões; relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: FGV, 1991 (1991), p. 27.
- <sup>65</sup> Idem, p. 53.
- <sup>66</sup> Ibidem, p. 59.
- <sup>67</sup> CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992, p. 250.
- <sup>68</sup> HIRST, Mônica. “O pragmatismo impossível; a política externa do Segundo Governo Vargas (1951 – 1954)”. Rio de Janeiro: FGV, 1990, p. 6.
- <sup>69</sup> Idem, p. 46.
- <sup>70</sup> CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992, p. 253.
- <sup>71</sup> HIRST, Mônica. “O pragmatismo impossível; a política externa do Segundo Governo Vargas (1951 – 1954)”. Rio de Janeiro: FGV, 1990, p. 21.
- <sup>72</sup> Mesmo antes da deposição de Vargas, esses entendimentos já ocorriam, mas foram reforçados com a sua volta ao poder. Idem, p. 29.
- <sup>73</sup> Ibidem, p. 35.
- <sup>74</sup> CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992, p. 256.
- <sup>75</sup> CARDOSO, Míriam Limoeiro. *Ideologia do desenvolvimento; Brasil: JK – JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 212.
- <sup>76</sup> MALAN, Pedro Sampaio. “Relações econômicas internacionais do Brasil”. In: FAUSTO, B. (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difel, 1984, v. 11, p. 88.
- <sup>77</sup> A ordem legal significaria aquilo que não contrariasse a definição governamental do interesse nacional.
- <sup>78</sup> CARDOSO, Míriam Limoeiro. *Ideologia do desenvolvimento; Brasil: JK – JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 224.
- <sup>79</sup> MALAN, Pedro Sampaio. “Relações econômicas internacionais do Brasil”. In: FAUSTO, B. (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difel, 1984, v. 11, p. 91.
- <sup>80</sup> Oswaldo Aranha, Álvaro Lins, Gilberto Amado, José Honório Rodrigues, Adolpho Justo Bezerra de Menezes, Tristão de Athayde, Eduardo Portella, entre outros representantes da intelectualidade e da diplomacia brasileiras, preconizavam uma aproximação mais pragmática, progressiva e realista com a África do que desenvolvia JK.  
SARAIVA, José Flávio S. *O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa Brasileira de 1946 a nossos dias*. Brasília: EdUnB, 1996, p. 43.
- <sup>81</sup> CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992, p. 268.

<sup>82</sup> Idem, p. 271.

<sup>83</sup> Pode-se identificar, ainda, uma corrente que denominaremos neutral, que se situava exatamente na encruzilhada entre os dois pólos. Os grupos de tendência neutral eram favoráveis a uma inserção internacional do Brasil que seguisse moldes universalistas, sem peias ideológicas, buscando o desenvolvimento sem uma necessária adesão a qualquer dos blocos (comunista ou ocidental), tendo em vista que estes próprios caminhavam rumo a um entendimento (advindo da coexistência pacífica). Entretanto, não raro, os neutrais eram tidos como pró-comunistas; em outras ocasiões, como a favor do imperialismo ianque.

## Bibliografia

### 1. Livros

- ABRANCHES, Dunshee de. *Rio Branco e a Política Exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: 1945, 2 v.
- ABREU, Marcelo de Paiva. “O Brasil e a economia mundial (1929 – 1945)”. In FAUSTO, B. (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difel, 1984, v. 11, p. 9-49.
- ACCIOLLY, Hildebrando. *O reconhecimento da Independência do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930 – 1990)*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, 2 vol.
- AMADO, Rodrigo. *Araújo Castro*. Brasília: EdUnB, 1982.
- ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: EdUnB, 1986.
- BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil; dois séculos de história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- . *O Expansionismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985.
- . *Brasil – Estados Unidos; a rivalidade emergente (1950 – 1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1990.
- . *Estado Nacional e política internacional na América Latina*. São Paulo: Ensaio, 1993.
- . *O Governo João Goulart – As Lutas Sociais no Brasil (1961 – 1964)*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1977, 2ª edição.
- BESCHLOSS, Michael R. *Taking Charge – The Johnson White House Tapes (1963 – 1964)*. New York: Simon & Schuster, 1997.
- BRANCO, Carlos Castello. *A Renúncia de Jânio. Um depoimento*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1996.
- BUENO, Clodoaldo. *A República e sua Política Exterior (1889 – 1902)*. Marília: Unesp, 1984, 2 v.
- BURNS, E. Bradford. *The unwritten alliance: Rio Branco and Brazilian-American relations*. New York: Columbia University Press, 1966.
- CABRAL, Castilho. *Tempos de Jânio e Outros Tempos vistos por Castilho Cabral*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1962.
- CALÓGERAS, Pandiá. *A política exterior do Império*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, Cia. Editora Nacional Brasileira, Câmara dos Deputados, 1989, 3v.
- CARDOSO, Míriam Limoeiro. *Ideologia do desenvolvimento; Brasil: JK – JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- CASTRO, Sertório de. *A República que a Revolução destruiu*. Brasília: EdUnB, 1982.
- CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826 – 1889)*. Brasília: EdUnB, 1981.
- . *As relações históricas entre o Brasil e a Itália; o papel da diplomacia*. Brasília: EdUnB, 1992.
- . “Dos tendencias de la política exterior del Brasil desde los años treinta”. In SANCHEZ, J.N. (org.). *Política exterior y proyectos de integración*. Quito: Ed. Nacional, 1992, p. 171-184.

- 
- (org.). *O Desafio Internacional. A Política Exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: EdUnB, 1994.
- CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *A política externa brasileira (1822 – 1985)*. São Paulo: Ed. Ática, 1986.
- . *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992.
- CERVO, Amado Luiz & DÖPKE, Wolfgang (organizadores). *Relações Internacionais dos Países Americanos. Vertentes da História*. Brasília: EdUnB/Linha Gráfica Editora, 1994.
- CORRÊA, Tupã Gomes. *Contato Imediato com a Opinião Pública. Os Bastidores da Ação Política*. São Paulo: Ed. Global, 1988.
- COSTA, Sérgio Corrêa da. *A diplomacia do Marechal; intervenção estrangeira na Revolta da Armada*. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro e Brasília: Ed. UnB, 1979.
- DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1962.
- D'ARAÚJO, Maria Celina & CASTRO, Celso (org.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DREIFUSS, R. A. *A internacional capitalista; estratégia e táticas do empresariado transnacional (1918 – 1986)*. Rio de Janeiro: Ed. Espaço e Tempo, 1987.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Tout Empire Périra; une vision théorique des relations internationales*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1982.
- GONZALES, Manuel, J.F. e outros. *O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas (1949 – 1989)*. Brasília: IPEA, 1990.
- GRAHAM, Richard. *Grã-Bretanha e o início da modernização no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1973.
- HILTON, Stanley. *O Brasil e a crise internacional (1930 – 1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- . *O Brasil e as grandes potências*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível; a política externa do Segundo Governo Vargas (1951 – 1954)*. Rio de Janeiro: FGV, 1990.
- IANNI, Octavio. *O Colapso do Populismo no Brasil*. São Paulo: Ed. Civilização Brasileira, 1994.
- JAGUARIBE, Hélio et alii. *Leituras de Política Internacional*. Brasília: EdUnB, 1982.
- LAFER, Celso. *Paradoxos e Possibilidades*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- . *O Brasil e a crise mundial*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1984.
- LANDIM, José Francisco Paes, ed altri. *Um Seminário na UnB, de 25 a 29 de maio de 1981*. Brasília: EdUnB, 1985.
- LIMA, Maria R. S. & CHEIBUB, Z. B. *Relações internacionais e política externa brasileira: debate intelectual e produção acadêmica*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1983.
- LINS, Álvaro. *Rio Branco*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1945, 2 v.
- LOBO, Hélio. *O Pan-americanismo e o Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional, 1939.
- LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização no Brasil (1808 – 1930)*. São Paulo: Difel, 1978.
- MALAN, Pedro Sampaio. “Relações econômicas internacionais do Brasil”. In: FAUSTO, B. (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difel, 1984, v. 11, p. 51-106.
- MANCHESTER, Alan K. *Preeminência inglesa no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1973.
- MAY, Ernest R. & ZELIKOW, Philip D. (ed.). *The Kennedy Tapes – Inside the White House during the Cuban Missile Crisis*. Cambridge and London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1997.
- MENEZES, Alfredo da Mota. *A herança de Stroessner: Brasil – Paraguai, 1955 – 1980*. Campinas: Papirus, 1987.
- MERLE, Marcel. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília: EdUnB, 1981.
- MILWARD, Alan S. (ed.). *The Frontier of National Sovereignty – History and Theory (1945 – 1992)*. London/ New York: Routledge, 1993.

- MOURA, Gérson. *Autonomia na dependência; a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980.
- . *Sucessos e ilusões; relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- PENNA, J.O. de Meira. *Política externa; segurança e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. Agir, 1967.
- PINSKY, Jayme. “O Brasil nas relações internacionais: 1930 – 1945”. In: MOTA, Carlos G. (org.). *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difel, 1985, p. 337-349.
- RENOUVIN, Pierre & DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Difel, 1967.
- RODRIGUES, José Honório. *Brasil e África; outro horizonte*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1967.
- SARAIVA, José Flávio S. *O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa Brasileira de 1946 a nossos dias*. Brasília: EdUnB, 1996.
- . (org). *Relações Internacionais Contemporâneas: da Construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias*. Brasília: Ed. Paralelo 15, 1997.
- SEITENFUS, Ricardo A. S. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos (1930 – 1942)*. São Paulo: Ed. Nacional, 1985.
- SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1988.
- . *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964 – 1985*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1988.
- VARGAS, Getúlio. *Diário. Apresentação de Celina Vargas do Amaral Peixoto; Edição de Leda Soares*. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.
- VIANA FILHO, Luiz (org.). *Castello Branco: testemunhos de uma época, por Aliomar, Baleeiro e outros*. Brasília: EdUnB, 1986.
- VIGEZZI, Brunello. *Politica estera e opinione pubblica in Italia dall’Unità ai giorni nostri*. Milano: Editoriale Jaca Book Spa, 1991.
- WATSON, Adam. *The Evolution of International Society*. London/ New York: Routledge, 1992.

## 2. Artigos e Teses

- CERVO, Amado Luiz. “Os primeiros passos da diplomacia brasileira”. *Relações Internacionais*. Brasília: 3:43-62, 1978.
- . “Intervenção e neutralidade: doutrinas brasileiras para o prata nos meados do século XIX”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 26 (101-104): 113-119, 1983.
- . “A política brasileira de limites no século XIX”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 28 (111-112): 49-61, 1985.
- . “Due secoli di politica estera brasiliana”. *Relazioni Internazionali*. 56 (5): 86-95, 1992.
- . “A historiografia brasileira das relações internacionais”. *Inter-American Review of Bibliography*. 42 (3): 393-409, 1992.
- . “A periodização da história da política externa brasileira”. *Textos de História*. 1: 49-57, 1993.
- GARCIA, Eugênio Vargas. *A participação do Brasil na Liga das Nações (1919-1926)*. Brasília: UnB, 1994.
- GOMES, Tânia M.P. “A opinião pública e as relações internacionais do Brasil – do Império a Castelo”. Brasília: UnB, 1994.

---

*Resumo*

Este artigo avalia a relação existente entre opinião pública e política externa no Brasil, desde o Império, em que se evidenciam os interesses das elites letradas enunciados no Parlamento, até a presidência de Jânio Quadros, quando se verifica o apogeu do populismo no Brasil. Procura estabelecer quais eram as correntes de opinião expressa que representavam a política externa nos diversos períodos da historiografia brasileira de relações internacionais. Pretende, também, avaliar a extensão da repercussão que teria a política internacional brasileira sobre a opinião nacional no mesmo período.

*Abstract*

The purpose of this article is to evaluate the rapport between public opinion and Brazilian foreign policy. It proposes a historiographic analysis of the period going from the country's independence to the apogee of populism under João Goulart's presidency. It also aims to determine the groups which most evidently represented public opinion in the various periods of Brazilian history of international relations, as well as the importance of their expressed points of view in relation to the foreign policy decision-making process. Also pertinent is the comprehension of the impact which international relations may have had in society in the same period.

Palavras-chave: Brasil. Opinião pública. Política exterior.

Key-words: Brazil. Public opinion. Foreign policy.