

Link para o artigo publicado no site Justificando:
<https://www.justificando.com/2019/12/20/a-arbitragem-na-formacao-do-territorio-brasileiro/>

ARBITRAGEM NA FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

José Lucio Munhoz¹

Já tivemos oportunidade de esclarecer em artigo anterior que, ao contrário do que referido em parte da doutrina, o Tratado de Tordesilhas não foi uma arbitragem.² Todavia, esse sistema de resolução de conflitos foi utilizado pelo Brasil na solução de três disputas fronteiriças importantes com a Argentina, França e Reino Unido, como veremos a seguir.

Questão de Palmas

Quatro séculos depois de Tordesilhas, em 1895, o Brasil de fato se envolveu num verdadeiro processo de arbitragem, na solução de uma pendência territorial com a Argentina. A disputa dizia respeito a uma área de aproximadamente 30 mil km² (quase o tamanho da Bélgica), na parte oeste dos Estados brasileiros de Santa Catarina e Paraná. Tratava-se da “*Questão de Palmas*” ou “*Misiones*”.

A ocupação da América do Sul por Portugal e Espanha foi marcada por peculiaridades históricas, aspectos geográficos (rios e montanhas) e conflitos que ultrapassaram gerações. O Tratado de Tordesilhas jamais foi respeitado pelos colonizadores portugueses, que avançaram seu domínio pelo Oeste e Sul, em especial pela ação dos bandeirantes, das monções e sertanistas, saqueando, escravizando e ocupando áreas. Com os respectivos reinos a milhares de quilômetros de distância, além de certa imprecisão na cartografia, restavam duvidosos os aspectos relacionados às divisas e ao direito pela posse, e nem mesmo os tratados de Madri (1750)³ e de Santo Ildefonso (1777)⁴ resolveram todas as pendências. A “guerra das laranjas” de

¹ José Lucio Munhoz é Advogado, Juiz do Trabalho aposentado, doutorando pela Universidade de Strathclyde, Pós-graduando em Arbitragem Internacional pela Universidade de Aberdeen, mestre em Direito pela Universidade de Lisboa e vice-presidente da União Ibero-Americana de Juízes. Foi conselheiro do CNJ (2011-2013) e vice-presidente da AMB (2008-2010). Contato: dr.jlmunhoz@gmail.com

² José Lucio Munhoz, “*Tratado de Tordesilhas não foi um exemplo de arbitragem*” (2019) Conjur <<https://www.conjur.com.br/2019-jun-30/josemunhoz-tratado-tordesilhas-nao-foi-arbitragem>>

³ O Tratado de Madri possibilitou ao Governo português o reconhecimento do “*uti possidetis*”, ou seja, o reconhecimento do direito à terra em razão da ocupação efetiva, e isso ampliou significativamente o traçado fronteiriço do Brasil, até então estabelecido pelo Tratado de Tordesilhas. Nesse acordo, a colônia de Sacramento (atual parte do território Uruguaio) passou para o domínio Espanhol, enquanto os Sete Povos das Missões (boa parte do atual território do Estado do Rio Grande do Sul) passaram ao domínio português. Maiores esclarecimentos: Otavio Ribeiro Chaves, “América Portuguesa: do Tratado de Madri ao Tratado de Santo Ildefonso” (2014) RTF, 7 (2), 218-234

⁴ Pelo tratado de Santo Ildefonso a Espanha devolveu ao Brasil a Ilha de Santa Catarina (Florianópolis) conquistada alguns meses antes e reconheceu o domínio sobre algumas outras áreas, enquanto Portugal reconheceu os sete povos das Missões como de domínio Espanhol. Veja Fernando Camargo, “A pendenga interminável: as demarcações do Tratado de Santo Ildefonso” (2003) SBPH, Anais da XXIII Reunião, Curitiba, 235-240

1801 permitiu a Portugal apropriar-se dos Sete Povos das Missões (atual RS), antes cedido aos espanhóis pelo tratado de Santo Ildefonso, criando uma grande tensão com os vizinhos.

Com a independência de Argentina (1816) e Brasil (1822), esses países herdaram as disputas limítrofes de suas respectivas coroas. Por conta disso, ainda persistiam indefinições geográficas em parte dos territórios das Missões, em especial pela denominação ou mesmo a identificação correta dos rios indicados no Tratado de Madri. A “questão de palmas” chegou a ser definida no Tratado de Montevidéu, em 1890, pelo qual a área seria reconhecida como pertencente à Argentina, mas o parlamento brasileiro recusou a ratificação.⁵

Após diversas frustradas negociações e alguns conflitos armados na área, as duas partes concordaram em submeter a disputa para solução arbitral, nomeando como árbitro o Presidente dos Estados Unidos da América, Benjamin Harrison. A defesa brasileira coube a Francisco Xavier da Costa Aguiar de Andrada, que tinha experiência em arbitragem internacional, tendo sido presidente dos tribunais de arbitragem decorrente da Guerra do Pacífico (vencida pelo Chile contra Bolívia e Perú). Aguiar de Andrada faleceu em Washington, em março de 1892, quando estava justamente tratando da questão de Palmas, e foi substituído por Barão do Rio Branco⁶ como advogado do Brasil. Um ano depois, em março de 1893, Grover Cleveland substituiu Harrison na presidência dos Estados Unidos e também na direção da arbitragem. Em 1895 Cleveland proferiu sentença arbitral (naquele momento ainda denominado “*laudo arbitral*”), reconhecendo toda a área em disputa como pertencente ao Brasil. Em homenagem ao Presidente americano que definiu a disputa em favor do Brasil, uma cidade do Paraná, na área em conflito, foi nominada como *Clevelândia*.⁷

Para se ter uma noção da importância da decisão, as cidades paranaenses de Pato Branco, Dois Vizinhos e Francisco Beltrão, bem como as Catarinenses São Miguel do Oeste, Pinhalzinho e Abelardo Luz, para citar apenas algumas, se encontram na área então em disputa, como se pode observar do mapa a seguir:



Imagem: <https://www.jornaldebeltroa.com.br/noticia/282981/dia-5-de-fevereiro-de-1895-tinha-fim-a-questao-de-palmas>

Guiana Francesa

Outro interessante caso de arbitragem territorial envolveu uma disputa fronteiriça entre Brasil e França. A princípio, parece ser estranho uma disputa fronteiriça entre países que se

⁵ Maristela Ferrari, “Conflitos Políticos na Definição dos Limites entre o Brasil e Argentina: A Questão de Palmas ou Misiones, 1857 e 1895” in Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina (USP 2005) 4955–4969

⁶ José Maria da Silva Paranhos Júnior, *Barão do Rio Branco*, era advogado e diplomata, responsável por representar os interesses brasileiros nas arbitragens com Argentina e França e, ainda, pelas negociações com a Bolívia, que resultaram na aquisição do território do Acre pelo Brasil, em 1903

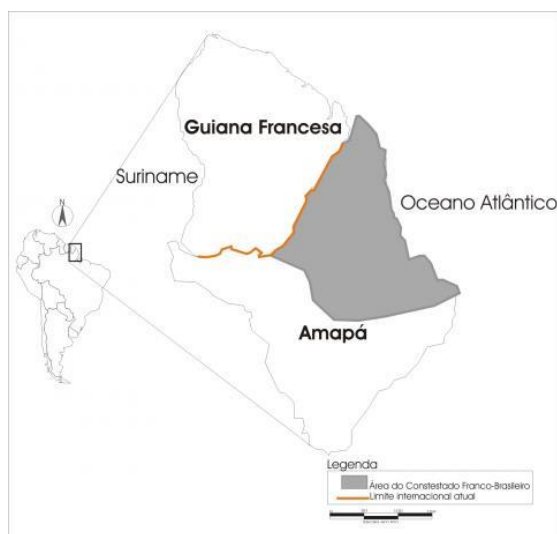
⁷ Ver Marísia Margarida Santiago Buitoni, “Contestado” (2003) BPG, 80, 155-182, e também Angelo Mattos e Sérgio Aguilar (“A Arbitragem na História da Política Exterior do Brasil: O Sucesso de Rio Branco nas Questões de Palmas e da Guiana Francesa” (RTF 2018) 256–276

encontram separados por um oceano e a milhares de quilômetros de distância. No entanto, a questão dizia respeito a uma área na divisa entre Brasil e Guiana Francesa que, na verdade, constitui a maior fronteira terrestre da França.

No começo do século XV, França tomou o controle de uma área territorial na América do Sul, então pertencente a Portugal. Depois de algumas disputas, em 1713, Portugal e França chegaram a um acordo, representado pelo Tratado de Utrecht, que reconheceu os direitos daquela área para o governo francês. Contudo, os limites permaneceram incertos, em especial pela imprecisão dos nomes dos rios, dos mapas geográficos da época e em razão das discussões sobre a colonização do respectivo território fronteiriço. Após a invasão de Portugal por Napoleão, em 1807, forçando a fuga da família real para o Brasil, D. João VI, em represália, determinou a ocupação da Guiana Francesa, o que aconteceu em 1809. O Tratado de Paris de 1817 entre Portugal e França devolveu a Guiana ao domínio francês,⁸ mas a tensão e conflitos fronteiriços continuaram.⁹

Em 10 de abril de 1897 o Brasil, já independente de Portugal e após a vitória na arbitragem em disputa com a Argentina, assinou com a França uma Convenção de Arbitragem, nomeando o Conselho Federal Suíço (Confederação Helvética) como sendo o Tribunal Arbitral com poderes para definir os precisos limites dos dois países.¹⁰ Em primeiro de dezembro de 1900 o Presidente do Conselho Suíço, Walter Hauser, apresentou a sentença arbitral de cerca de 900 páginas, decidindo em favor do Brasil e adicionando ao território oficial brasileiro a área equivalente a 260mil km² (quase o mesmo tamanho de todo o Reino Unido).¹¹

Convém esclarecer que em algumas matérias se observa a área em disputa como sendo aproximadamente metade do Estado do Amapá.¹² Todavia, se o Amapá possui uma área de 142mil km², como, então, uma disputa que envolvesse metade de sua área seria equivalente a 260mil km²? Vejamos esse exemplo:¹³



Fonte da imagem:
<https://journals.openedition.org/confins/6040?lang=pt>

⁸ Stéphane Granger, “O Contestado Franco-Brasileiro” (2012) RV 21–39

⁹ Um episódio significativo envolveu a busca de um ex-escravo brasileiro, Trajano Bentes, que tinha fugido do Pará e se colocado à serviço da França. Uma milícia conduzida por Francisco Xavier da Veiga Cabral o capturou e o levou para ser julgado na aldeia de Mapá. O governador da Guiana Francesa, Charvein, sem competência para intervir na área do contestado, enviou um destacamento militar para soltá-lo, o que acabou acontecendo. No entanto, o episódio foi catastrófico, pois causou a morte de sete soldados franceses e de 40 moradores brasileiros da vila. A repercussão internacional negativa acabou obrigando a França a aceitar a arbitragem sugerida pelo governo brasileiro. Ver: Stéphane Granger, op. cit

¹⁰ O Conselho Suíço é o órgão que governa o país e é composto por sete membros, entre eles o Presidente

¹¹ Federico Ferretti (“O fundo Reclus-Perron e a controvérsia franco-brasileira de 1900” (2013) Terra Brasilis – RRBHGGH 2

¹² Nesse mesmo sentido: <http://jean-geografia.blogspot.com/2012/08/amapa-contestado.html>

¹³ Gutemberg de V. Silva e Aldomar A. Rückert, “A fronteira Brasil – França” (2009) RFBG 7(7)

Essa questão nos fez escrever ao geógrafo, professor e pesquisador brasileiro, atualmente Diretor na University College Dublin, Federico Ferretti, que nos esclareceu que a verdadeira área em disputa não se limitava ao Amapá, mas seguia em uma faixa por toda a área norte, conforme mapas existentes no processo de arbitragem, nos enviando um deles, no qual percebemos que além do Amapá, parte dos Estados do Pará, Roraima e Amazonas também estavam em discussão naquela arbitragem.

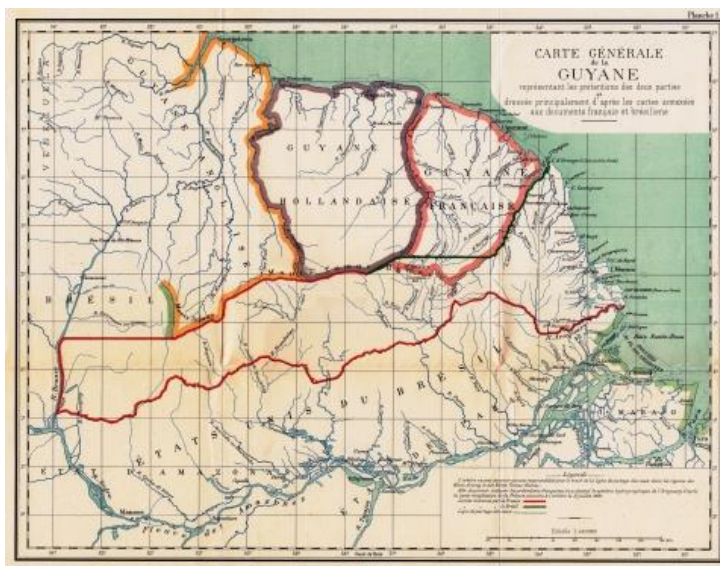


Imagem: <https://journals.openedition.org/terrabrasilis/docannexe/image/744/img-2-small580.jpg>

Ferretti, ademais, numa pesquisa primorosa, traz informações interessantes, apresentando o grande trabalho desenvolvido pelos árbitros suíços, tanto na parte cartográfica quanto social, os quais destacaram que a população local se reconhecia pertencente ao Brasil.¹⁴

Questão do Rio Pirara

Brasil e Reino Unido também tiveram sua disputa territorial fronteiriça resolvida pela arbitragem. O caso envolveu o domínio de uma área entre Guiana (britânica)¹⁵ e Brasil (Questão do Rio Pirara). Ao contrário das outras disputas antes referidas, a questão não se iniciou na época colonial e nem houve aqui qualquer atitude violenta de parte a parte para iniciar o litígio. Ao contrário, as relações eram bastante amigáveis e as duas partes se respeitavam em relação aos territórios que imaginavam possuir, ainda que não precisamente demarcados.

Isso tudo começa a mudar com as visitas ao interior da Guiana, do geógrafo e explorador alemão (depois naturalizado inglês), Roberto Hermann Schomburgk, entre 1835 e 1839, a serviço da Real Sociedade Geográfica de Londres. Ao retornar para Londres, Schomburgk (que nessas viagens descobriu a planta Vitória Régia) descreveu a necessidade dos ingleses reivindicar parte do território até então tido como brasileiro. Papel significativo também teve o Reverendo Thomas Youd, um missionário da Sociedade Igreja Missionária de Londres, que percorreu a região com a finalidade de evangelizar e, por fim, estabelecer uma missão, o que acabaria promovendo a ocupação inglesa da área.¹⁶

Ao tomar conhecimento da missão, o Presidente da província do Grão Pará expulsou o missionário e instalou em seu lugar um frade carmelita. Em 1841, Schomburgk voltou à região,

¹⁴ Federico Ferretti, op. cit.

¹⁵ Atualmente o país é oficialmente denominado como *República Cooperativa da Guiana*

¹⁶ José Menck, *A Questão do Rio Pirara: 1829–1904* (2009) FAG 58-62

agora como representante da Rainha da Inglaterra, para ocupar a região, e expulsou o frade católico. Após pressões do governo brasileiro, em setembro de 1842 acabou sendo assinado um acordo tornando neutra a região (contestado) de cerca de 33mil km², com a desocupação da área pelos dois países, até uma definição futura.¹⁷

As partes entraram em negociações diplomáticas, e na última proposta do Reino Unido, em 1900, foi sugerida a divisão da área com a concessão de 22.930 km² ao Brasil, enquanto 10.270 km² ficariam com os britânicos.¹⁸ O Brasil recusou a proposta, por entender que toda a área lhe pertencia. Finalmente as partes optaram por iniciar uma arbitragem.

Dessa feita não foi Rio Branco que elaborou a defesa do país (embora tenha feito textos em prol da causa, que foram utilizados na defesa), pois ainda estava envolvido na questão da Guiana Francesa. Por sua sugestão, em 1899 foi escolhido para as negociações com a Inglaterra o jurista pernambucano e diplomata Joaquim Nabuco. Depois de diversas negociações, como ricamente ilustra José Menck, foi assinado o compromisso arbitral em 1901. Após o Brasil apresentar uma lista tríplice para a escolha do árbitro, o Reino Unido escolheu um deles, o jovem Rei da Itália, Vitor Emanuel III.¹⁹

Joaquim Nabuco trabalhou com empenho, fez pesquisa em Portugal, Brasil e Londres. Apresentou uma defesa de 18 volumes, fazendo extensa narrativa sobre a colonização e ocupação do solo, a composição das comunidades indígenas, aspectos sociais, além de uma extensa obra cartográfica. Nos debates promovidos pelo Reino Unido durante a arbitragem, muito se discutiu sobre o tratamento cruel dado aos indígenas da região por parte dos brasileiros, o que mereceu atenta contestação por parte de Joaquim Nabuco, inclusive em razão desse fato não ter relação com o domínio territorial.²⁰

No dia 14 de junho de 1904 o monarca italiano lê sua surpreendente decisão aos representantes dos dois países, amargurando profundamente Joaquim Nabuco.²¹ Em apenas duas páginas Vitor Emanuel considerou que nenhuma das duas partes comprovaram com robustez o domínio da área. Em interpretação pessoal aos aspectos geográficos, ele decidiu dividir a área na proporção de 60% ao Reino Unido (19.630 km²) e 40% ao Brasil (13.570 km²). Isso foi considerada uma significativa derrota para o governo brasileiro,²² uma vez que quatro anos antes já havia recusado uma proposta inglesa de quase 23mil km² da área em disputa.

Não obstante o aspecto negativo enfrentado, o resultado poderia ter sido ainda pior, pois o Rei italiano não se mostrara suficientemente imparcial para agir como árbitro naquela causa. Anos mais tarde um diplomata americano, Lloyd Carpenter Griscom, depois de ter servido no Rio de Janeiro e não ter se adaptado aos trópicos, foi designado como diplomata dos Estados Unidos na Itália. Em seu livro de memórias Griscom relata seu encontro de apresentação em Roma com o Rei italiano Emanuel III, quando este, ao saber da estada do americano em terras brasileiras, fez alguns comentários sobre o Brasil: “...é um lugar miserável e eu não gosto daquele povo. Eu imagino que eu não deveria dizer isso. Não é nada diplomático, mas, também, eu não

¹⁷ *Idem*, e também Stephen G. Baines, “Brasil e Grã-Bretanha disputam o Território Makuxi” (1996) Anuário Antropológico, TB, 265-273

¹⁸ José Menck, op. cit., p. 586

¹⁹ *Idem*, p. 208/216

²⁰ Elias Nazareno & Ludmila Stival Cardoso, “Diplomacia e território: a região Pirara e a utilização instrumental do indígena” (2014) AG 8(2), 221-234

²¹ Dias depois ele escreveu à sua esposa: “17 de junho. Eu fiz o que me era possível, empenhando no meu trabalho toda a minha vida, dando-lhe todo o meu amor; estou certo que se a nossa causa naufragou não foi por insuficiência do seu advogado. Não me hei de suicidar por ter perdido. No futuro mapa do Brasil o rombo pelo qual a Inglaterra penetrou na bacia do Amazonas, depois de ter impedido a França de o fazer, lembrará o meu nome, mas lembrará também uma grande defesa, a mais dedicada e completa que a nação podia esperar. Tenho feito todo o meu dever, estou com a consciência tranquila, mas o coração sangra-me; parece-me que sou eu o mutilado do pedaço que falta ao Brasil.” (José Menck, op. cit., p 47)

²² Carlo Romani, “The question of Pirara: Schomburgk and the border between Brazil and British Guiana” (2013) XXVII ANPUH

sou um diplomata. Uma vez eu tive de lidar com alguns brasileiros a respeito dos limites de seu país com a Guiana Britânica... Os brasileiros publicaram diversos mapas que eram totalmente falsos... Eu deveria ter dado todo o território em disputa para a Inglaterra...”²³

Conclusão

Os três processos arbitrais mencionados garantiram ao Brasil o reconhecimento de um território adicional de 303,570 km², o que é maior que a área da Itália. Ademais, obteve-se o reconhecimento legal dessas áreas, o que permitiu a legitimação no campo das relações internacionais e, o mais importante, eliminou-se possíveis focos de conflitos, cujos resultados poderiam ter sido desastrosos e imprevisíveis.

Portanto, a arbitragem foi instrumento importante de resolução de disputas para o Brasil, permitindo a fixação de parcela significativa de suas divisas, com a preservação da estabilidade política e de vidas.

Em especial nas disputas envolvendo partes de países diversos, torna-se difícil encontrar um órgão judicial com competência, independência, imparcialidade e condição de impor suas decisões para as duas partes. Utilizar o órgão estatal de algum dos países ao qual uma das partes pertença gera um maior favoritismo para ela, uma vez que estará mais acostumada aos procedimentos e ao sistema legal, desequilibrando a balança dessa relação.

Com os modernos mecanismos de regulação e controle, em especial após a Convenção de Nova Iorque (1958) e da evolução de tantas plurais instituições internacionais, a arbitragem se apresenta como instrumento importantíssimo na resolução de conflitos. Ademais, o juiz estatal normalmente não dispõe de condições de se dedicar a analisar cuidadosamente e com a atenção devida casos de maior complexidade, o que gera atrasos ou decisões pouco fundamentadas. A arbitragem ainda propicia às partes a confidencialidade e a dedicação do julgador para a análise do litígio, caso tais elementos lhes sejam importantes.

Embora tenha sido significativa na fixação de algumas das divisas brasileiras, a arbitragem ainda não é um meio comum de resolução de conflitos em nossa sociedade. Todavia, há grande expectativa de que tal campo encontrará fértil evolução em futuro próximo. Para isso seria importante avançar nos mecanismos de regulamentação legal e na conscientização das pessoas, para que se tenha a compreensão de que, em se tratando de direitos disponíveis, existem opções de escolha para o método de resolução de conflitos que melhor atenda aos seus interesses, seja o estatal ou o privado.

JOSÉ LUCIO MUNHOZ

Contato: dr.jlmunhoz@gmail.com

²³ Lloyd Carpenter Griscom, *Diplomatically Speaking* (1940) LGA 280–281